

XI LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 15 OTTOBRE 1993

RESOCONTO STENOGRAFICO

257.

SEDUTA DI VENERDÌ 15 OTTOBRE 1993

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **GIORGIO NAPOLITANO**

INDI

DEI VICEPRESIDENTI **MARIO CLEMENTE MASTELLA E ALFREDO BIONDI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Calendario dei lavori dell'Assemblea per il periodo 18-29 ottobre 1993:		perazione con i Paesi in via di sviluppo (1640-1779-2050-2634-2635-2636-2637-2638).	
PRESIDENTE	19181	PRESIDENTE	19183, 19186, 19190, 19193, 19195, 19198, 19199, 19202
Disegni di legge di conversione:		ALESSI ALBERTO (gruppo DC), <i>Relatore</i>	19183, 19198
(Assegnazione a Commissioni in sede referente ai sensi dell'articolo 96-bis del regolamento)	19202	ANDREATTA BENIAMINO , <i>Ministro degli affari esteri</i>	19199
(Autorizzazione di relazione orale)	19203	BARILE PAOLO , <i>Ministro per i rapporti con il Parlamento</i>	19186
(Trasmissione dal Senato)	19202	CAPRILI MILZIADE (gruppo rifondazione comunista)	19193
Missioni	19181	CIABARRI VINCENZO (gruppo PDS)	19191
Proposta di legge (Discussione):		FAVA GIOVANNI CLAUDIO (gruppo movimento per la democrazia: la Rete)	19196
BERTEZZOLO ed altri; RUTELLI ed altri; GALANTE ed altri; D'ALEMA ed altri; PATUELLI ; BOSSI ed altri; TREMAGLIA ed altri; TASSI : Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sull'attuazione della politica di coo-		TREMAGLIA MIRKO (gruppo MSI-destra nazionale)	19186
		Ordine del giorno della prossima seduta	19203

257.

N.B. I documenti esaminati nel corso della seduta e le comunicazioni all'Assemblea non lette in aula sono pubblicati nell'*Allegato A*.
 Gli atti di controllo e di indirizzo presentati e le risposte scritte alle interrogazioni sono pubblicati nell'*Allegato B*.

XI LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 15 OTTOBRE 1993

La seduta comincia alle 9,30.

RENATO ALBERTINI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta di ieri.

(È approvato).

Missioni.

PRESIDENTE. Avverto che i deputati in missione nella seduta odierna sono sei, come risulta dall'elenco depositato presso la Presidenza che sarà pubblicato nell'allegato A ai resoconti della seduta odierna.

Calendario dei lavori dell'Assemblea per il periodo 18-29 ottobre 1993.

PRESIDENTE. Comunico che la Conferenza dei Presidenti di gruppo, riunitasi ieri mattina con l'intervento del rappresentante del Governo, non ha raggiunto un accordo unanime sul calendario dei lavori dell'Assemblea; pertanto ho predisposto, ai sensi del comma 3 dell'articolo 24 del regolamento, il seguente calendario per il periodo 18-29 ottobre 1993:

Lunedì 18 ottobre:

Discussione sulle linee generali dei disegni di legge recanti: «Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle aziende autonome per l'anno finanziario 1993» (approvato dal Senato) (3134) e

«Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1992» (approvato dal Senato) (3135);

Discussione sulle linee generali dei disegni di legge di conversione dei seguenti decreti-legge:

1) n. 354 del 1993 (Somalia-Mozambico) (da inviare al Senato — scadenza 12 ottobre) (3103);

2) n. 355 del 1993 (Fermo temporaneo unità da pesca) (da inviare al Senato — scadenza 12 novembre) (3104).

Martedì 19 ottobre (antimeridiana ed ore 17,30 con eventuale prosecuzione notturna):

Seguito esame e votazione finale dei disegni di legge di conversione nn. 3103 (Somalia e Mozambico) e 3104 (Fermo pesca).

Seguito esame e votazione finale del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 331 del 1993 (Materia fiscale) (da inviare al Senato — scadenza 29 ottobre) (3080).

Seguito esame e votazione finale dei disegni di legge recanti: «Disposizioni per l'assestamento del Bilancio dello Stato e dei bilanci delle aziende autonome per l'anno finanziario 1993» (approvato dal Senato) (3134) e «Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1992» (approvato dal Senato) (3135).

Mercoledì 20 ottobre (antimeridiana ed ore 17,30):

Seguito esame e votazione finale dei pro-

XI LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 15 OTTOBRE 1993

getti di legge nn. 2871 ed abbinati (Propaganda elettorale);

Esame e votazione finale dei disegni di legge di conversione dei seguenti decreti-legge:

1) n. 350 del 1993 (Accelerazione procedure dismissioni) (*da inviare al Senato — scadenza 9 novembre*) (3100);

2) n. 356 del 1993 (Proroga comando personale enti pubblici trasformati in SpA) (*da inviare al Senato — scadenza 12 novembre*) (3105);

Seguito esame dei progetti di legge recanti: «Statuto del contribuente e disposizioni sulla normazione tributaria, sul riordino e sulla semplificazione dell'ordinamento tributario» (2046 ed abbinati).

Giovedì 21 ottobre (antimeridiana e pomeridiana):

Seguito esame e votazione finale dei progetti di legge nn. 2046 ed abbinati (Statuto del contribuente).

Seguito esame e votazione finale delle proposte di legge recanti: «Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sull'attuazione della legge 26 febbraio 1987, n. 49, recante nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo» (1640 ed abbinati).

Esame e votazione finale del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 347 del 1993 (Dipartimento affari sociali) (*da inviare al Senato — scadenza 8 novembre*) (3096).

Esame di domande di autorizzazione a procedere.

Venerdì 22 ottobre (antimeridiana):

Interpellanze ed interrogazioni;

Discussione sulle linee generali dei disegni di legge di conversione dei seguenti decreti-legge:

1) n. 364 del 1993 (Interventi per le strutture dell'amministrazione giudiziaria) (*da inviare al Senato — scadenza 17 novembre*) (3127);

2) n. 370 del 1993 (Sgravi contributivi) (*da inviare al Senato — scadenza 19 novembre*) (3129);

3) n. 326 del 1993 (Competenze accesso-

rie personale poste) (*approvata dal Senato — scadenza 27 ottobre*) (3213).

Lunedì 25 ottobre (pomeridiana):

Interpellanze ed interrogazioni.

Discussione sulle linee generali della proposta di legge recante: «Riforma della scuola secondaria superiore» (*approvata dal Senato*) (3158 ed abbinati).

Martedì 26 ottobre (antimeridiana ed ore 17,30 con eventuale prosecuzione notturna):

Seguito e conclusione della discussione sulle linee generali della proposta di legge n. 3158 (Riforma scuola secondaria superiore) (*approvata dal Senato*).

Seguito esame e votazione finale dei disegni di legge di conversione nn. 3127 (Interventi a favore dell'amministrazione giudiziaria), 3129 (Sgravi contributivi) e 3213 (Competenze accessorie personale poste).

Esame e votazione finale dei disegni di legge di conversione dei seguenti decreti-legge:

1) n. 323 del 1993 del (Materia radiotelevisiva) (*se trasmesso in tempo utile dal Senato — scadenza 27 ottobre*) (S. 1499);

2) n. 405 del 1993 (Commissioni censuarie) (*da inviare al Senato — scadenza 8 dicembre*) (3231).

Mercoledì 27 ottobre (antimeridiana ed ore 17,30 con eventuale prosecuzione notturna):

Seguito esame dei progetti di legge nn. 3158 ed abbinati (Riforma scuola secondaria superiore).

Eventuale seguito esame e votazione finale dei disegni di legge di conversione nn. S. 1499 (Materia radiotelevisiva) e 3231 (Commissioni censuarie).

Giovedì 28 ottobre (antimeridiana e pomeridiana):

Seguito esame e votazione finale dei progetti di legge nn. 3158 ed abbinati (Riforma scuola secondaria superiore).

Esame e votazione finale della proposta di

XI LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 15 OTTOBRE 1993

legge costituzionale Labriola ed altri: «Abrogazione del terzo comma dell'articolo 138 della Costituzione» (*urgenza*) (2665).

Esame e votazione finale dei disegni di legge di conversione dei seguenti decreti-legge:

1) n. 332 del 1993 (Incendi) (*approvato dal Senato — scadenza 30 ottobre*) (3225).

2) n. 358 del 1993 (Proroga emanazione regolamento accesso documenti) (*da inviare al Senato — scadenza 14 novembre*) (3113);

3) n. 363 del 1993 (Proroga organi amministrativi) (*da inviare al Senato — scadenza 17 novembre*) (3126).

Discussione sulle linee generali dei progetti di legge concernenti: «Riordinamento delle competenze regionali e statali in materia agricola e forestale e istituzione del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali» (*approvato dal Senato*) (2967 ed abbinati) (*limitatamente alla votazione di pregiudiziali di costituzionalità*).

Venerdì 29 ottobre (antimeridiana):

Interpellanze ed interrogazioni.

Discussione sulle linee generali dei progetti di legge nn. 2967 ed abbinati (Istituzione ministero risorse agricole, alimentari e forestali).

Su questa comunicazione, ai sensi del comma 3 dell'articolo 24 del regolamento, potranno intervenire i deputati che lo richiedano per non più di due minuti ciascuno e di dieci minuti complessivi per ciascun gruppo.

Nessuno chiedendo di parlare, il calendario sarà stampato e distribuito.

Ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate nell'allegato A ai resoconti della seduta odierna.

Discussione della proposta di legge: Bertezolo ed altri; Rutelli ed altri; Galante ed altri; D'Alema ed altri; Patuelli; Bossi ed altri; Tremaglia ed altri; Tassi: Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sull'attuazione della politica di cooperazione con i Paesi in

via di sviluppo (1640-1779-2050-2634-2635-2636-2637-2638).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge di iniziativa dei deputati Bertezolo ed altri; Rutelli ed altri; Galante ed altri; D'Alema ed altri; Patuelli; Bossi ed altri; Tremaglia ed altri; Tassi: Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sull'attuazione della politica di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo.

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Ha facoltà di parlare il relatore, onorevole Alessi.

ALBERTO ALESSI, Relatore. Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, onorevoli colleghi, vorrei aggiungere alcune riflessioni alle osservazioni contenute nella relazione scritta che accompagna la proposta di legge in esame, perché ritengo che un dibattito parlamentare sulla cooperazione allo sviluppo debba essere pacato e costruttivo.

Vanno certamente identificate le cause della crisi che oggi notoriamente coinvolge l'intero comparto della cooperazione allo sviluppo senza cadere però nella tentazione di costruire contenitori nei quali depositare soltanto le responsabilità di politici, di imprenditori e della burocrazia, che pur vi sono; di invocare, cioè, una specie di rivoluzione culturale, dimenticando che molto più pratico sarebbe invece lavorare per comprendere come si possa e si debba adeguare la struttura della futura cooperazione italiana alle strutture degli altri paesi donatori e degli organismi internazionali, identificando con più severità e coerenza figure professionali e responsabilità.

Vorrei soffermarmi su un dato sintomatico che dà la temperatura febbrile della cooperazione allo sviluppo.

Dal 1979 al 1992 al Ministero degli affari esteri, alla struttura che si occupa di cooperazione sono cambiati sei direttori, quattro negli ultimi sei anni, alla direzione UTC quattro diplomatici in sei anni; per non parlare poi dei quadri intermedi ed inferiori nell'ambito dei quali la permanenza media

si abbassa molto di più e in cui la confusione è stata molto più acuta.

In sintesi, il funzionamento della macchina non è stato mai coordinatamente efficace, perché non appena gli operatori, i «meccanici» erano in grado di farla funzionare, venivano laconicamente allontanati e adibiti ad altre funzioni.

Qualcuno potrebbe affermare che in questo modo si sono evitate possibili incrostazioni; ma dove? In pezzi separati tra di loro.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
MARIO CLEMENTE MASTELLA.

ALBERTO ALESSI, *Relatore*. Oggi, l'opinione pubblica italiana attende risposte urgenti e convincenti, perché vuol sapere quanto costano e costeranno i programmi della cooperazione allo sviluppo e se vi sono, come accelerare i tempi relativi alle procedure di finanziamento e rifinanziamento dei progetti, se vanno svolte e in che modo le gare, e via dicendo. Insomma, come debba svilupparsi una cooperazione allo sviluppo con chiarezza di indirizzo e di gestione delle risorse pubbliche destinate ai paesi in via di sviluppo, e come cancellare anomalie, labirinti contabili e meandri di spesa, dove sono convinto che lo stesso Pitagora sarebbe rimasto perplesso.

Vi è un secondo punto di grande importanza, non formale, che va chiarito.

La politica della cooperazione allo sviluppo deve essere o meno uno strumento di primaria importanza, una parte integrante della politica estera? Una corretta e meditata risposta a tale quesito potrebbe evitare errori in futuro non più riparabili.

Ho la convinzione che la cooperazione allo sviluppo per gli obiettivi che si propone, altamente politici e sociali (lotta alla povertà, crescita sostenibile e protezione dell'ambiente; tra l'altro, questi sono gli obiettivi macroeconomici prioritari della strategia e delle elaborazioni internazionali), pur essendo all'interno della cornice della nostra politica estera, deve avere la capacità di elaborare una propria strategia che va conciliata con i grandi temi di politica internazionale e costantemente aggiornata e confrontata a

livello internazionale e con le altre cooperazioni bilaterali.

Tra l'altro, a proposito della cooperazione bilaterale, essa andrebbe svincolata dall'orientamento di incatenarla ad una missione diplomatica per darle maggiore respiro; nella sostanza, per non limitarne l'azione e la visione.

Non vi è dubbio che nel passato la promozione o depennamento di questo o quel paese sia avvenuto senza che siano state chiare le motivazioni, poiché le scelte sono state fatte per spinte non di politica estera, ma su obiettiva necessità politica di questo o quel partito italiano, o addirittura di questa o quell'impresa che è strumento della cooperazione e non parte determinante della stessa. Tutto ciò ha prodotto l'assenza di una strategia complessiva che mirasse prioritariamente a sostenere aree geografiche più deboli e bisognose, e ha invece prodotto un indirizzo puramente finanziario, lasciando la testimonianza etica alle ONG (organizzazioni non governative) italiane.

Vanno distinti in futuro, con ogni possibile sforzo, i ruoli e le responsabilità tra la gestione della politica estera e la gestione della politica di cooperazione allo sviluppo.

Certo, una Commissione d'inchiesta non può offrire soluzioni confezionate né miracolose, ma dovrebbe cercare spunti anche per identificare nella cooperazione allo sviluppo cosa si debba fare, come e chi lo debba fare. Lo sforzo che quasi tutti i gruppi presenti alla Camera dei deputati, con efficace prontezza, hanno profuso per l'istituzione Commissione d'inchiesta sulla cooperazione è stato ed apprezzabile.

Due sono i richiami forti che vengono sottolineati nelle relazioni introduttive alle varie proposte. In primo luogo, conoscere e capire quali siano state le ragioni, le cause di diffusissimi esiti negativi della cooperazione e dei possibili casi in cui possano essere stati anteposti interessi privati a quelli pubblici. In secondo luogo, spiegare a cosa è servita o poteva servire la cooperazione allo sviluppo.

La Commissione esteri, esaminando in sede referente le varie proposte, ha voluto operare concretamente per rispondere compiutamente alle esigenze sopra indicate. Nel

corso dell'esame, è prevalsa l'opinione che si dovesse pervenire all'istituzione di una Commissione d'inchiesta bicamerale. Attraverso il lavoro di un Comitato ristretto, la Commissione è quindi stata in grado di approvare, nella seduta del 31 marzo, un testo unificato che ha tenuto conto del contenuto di tutte le proposte presentate. Tale testo è oggi sottoposto al giudizio della Camera ed alla sua approvazione.

La Commissione d'inchiesta parlamentare in questione è bicamerale. È composta, infatti, da venti senatori e venti deputati, nominati rispettivamente dai presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati; essa, come tutte le Commissioni parlamentari d'inchiesta, procederà alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria. A questo punto, mi sia consentita un'osservazione, onorevoli colleghi: tutti dobbiamo provare un'esigenza di vera giustizia, oltretutto quella di aprire un dibattito politico, ma tali esigenze vanno tenute, a mio avviso, distinte, perché il dibattito attiene alla logica politica, e la sua conclusione non può non appartenere ai principi inalterabili della giustizia.

Credo — lo affermo sommessamente, ma con vigore — che dovremmo evitare di apparire o essere difensori o accusatori, difesi o accusati (parlo dell'appartenenza a gruppi politici o a partiti), poiché bisogna tenere presente che i futuri membri della Commissione d'inchiesta saranno comunque i rappresentanti della legge e del popolo e, proprio in quanto tali, vengono loro attribuiti poteri giudiziari. Sono anche convinto, inoltre, che bisogna manifestare il proprio dissenso nei confronti di chi, prima di esaminare carte ed atti, intenda assumere un preciso indirizzo o una precisa determinazione in modo preconcepito.

Vorrei fare un'altra osservazione. Nella considerazione di tutti i popoli e dei governi è cambiata la consapevolezza sul ruolo della cooperazione allo sviluppo, che è diventato strumento strategico anche per garantire pace, sicurezza e progresso. Dunque, per quanto riguarda il nostro paese, ritengo che non vadano ridotti i finanziamenti diretti alla cooperazione, al contrario essi vanno man-

tenuti, ma senza dilapidarne i fondi e senza permettere più un uso disinvolto e canceroso.

Non dimentichiamo inoltre che lo spirito del trattato di Maastricht ci imporrà di uniformare la cooperazione italiana sempre più con quella europea; esiste ormai la necessità di un coordinamento più efficace tra le dodici politiche internazionali del settore. Non è peregrino prevedere che in tempi ravvicinati parte cospicua dei fondi destinati alla cooperazione italiana saranno gestiti in sede europea.

Dunque, per la cooperazione italiana, l'esigenza di cambiare rotta, di eliminare burocraticrazia, gerontocrazia, dissipazione di risorse, lottizzazione, e non solo delle forze politiche, è ormai ineluttabile, perché se i bisogni di quella parte del mondo più povero ed esiliato non verranno soddisfatti, ciò costituirà un segno incancellabile del nostro degrado culturale e politico e significherà anche estirpare definitivamente le radici della cultura della solidarietà del nostro paese.

Dunque, la Commissione parlamentare d'inchiesta dovrà rispondere innanzitutto ad un quesito preciso: le fondamentali critiche rivolte alla politica di cooperazione hanno una base di fatto? In caso di riscontro affermativo, bisognerà seriamente valutare se la distribuzione delle ingenti risorse impegnate nella cooperazione allo sviluppo abbia avuto una sufficiente base di metodo, se le risorse del personale, quelle della direzione generale della cooperazione allo sviluppo, furono quantitativamente sufficienti, professionalmente non carenti e sufficientemente presenti nel terreno di intervento e se ci fu sproporzione fra i compiti e mezzi esecutivi, se si fece un indiscriminato appello a procedure di emergenza.

Talune problematiche di grandissima attualità, come la possibilità di prevenire i flussi migratori in massa dai paesi in via di sviluppo, il sostegno dell'impresa italiana all'estero, il mantenimento dei rapporti storici con certi paesi sono stati variamente utilizzati come giustificativi della cooperazione allo sviluppo. C'è da osservare, però, che si è dimostrata fortemente «problematica» la verifica della validità della cooperazione (anche di quella gestita nel modo più

efficiente ed efficace) come strumento per rispondere adeguatamente alle esigenze suindicate. Una Commissione parlamentare di inchiesta sulla cooperazione allo sviluppo dovrebbe quindi fare luce, nello spirito di una indagine viva ed obiettiva, e non di raccolta di opinioni, sulla natura reale dei fenomeni verso cui si dovrebbe indirizzare il settore in questione.

La proposta di legge alla vostra lettura è composta da 8 articoli.

L'articolo 2 enuncia la finalità, l'articolo 3 i poteri della Commissione, l'articolo 4 il funzionamento della stessa, l'articolo 5 la pubblicità dei lavori, l'articolo 6 regola le missioni, l'articolo 7 sancisce il dovere del segreto cui sono tenuti i componenti la Commissione stessa, i funzionari, il personale di qualsiasi ordine e grado addetto alla Commissione ed ogni altra persona che collabora con essa, l'articolo 8 chiarisce i termini temporali entro i quali la Commissione completerà i propri lavori e la presentazione della relazione.

In conclusione, signor Presidente, preannuncio la presentazione di emendamenti che valuterò insieme con la Commissione affari esteri nell'ambito del Comitato dei nove.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il ministro per i rapporti con il Parlamento.

PAOLO BARILE, Ministro per i rapporti con il Parlamento. Signor Presidente, il Governo non fa che confermare il proprio atteggiamento non soltanto nel senso di rimettersi all'Assemblea sull'argomento, ma anche di favore rispetto all'istituzione di una Commissione d'inchiesta su argomenti così gravi e delicati, che investono ingentissime risorse e che interesseranno anche nel futuro grandi disponibilità, fra l'altro nell'ambito della cooperazione europea.

Il ministro degli affari esteri, qui presente, risponderà in sede di replica in ordine a problemi o richieste di informazioni sollevate dagli onorevoli deputati.

PRESIDENTE. Il primo iscritto a parlare è l'onorevole Tremaglia. Ne ha facoltà.

MIRKO TREMAGLIA. Signor Presidente,

signor ministro, onorevoli colleghi, certamente la vicenda della cooperazione costituisce lo scandalo più significativo del degrado politico e della corruzione compiuto dal sistema partitocratico e dalla classe politica di potere in Italia.

Nella sua relazione alla proposta di inchiesta parlamentare l'onorevole Alessi, che anche oggi ha svolto osservazioni assai puntuali e significative, ha sottolineato: «La Corte dei conti ha rilevato l'assenza 'di una pianificazione dettagliata delle singole iniziative', la 'scarsa trasparenza del bilancio di previsione e della gestione amministrativa', 'l'inadeguatezza del sistema per la determinazione dei prezzi e del sistema di un controllo'. Nell'analisi della Corte dei conti si segnalano inoltre altre anomalie per le quali *perseverare est diabolicum* e vengono 'illuminati' 'labirinti contabili' e meandri di spesa in cui si disperdono e si sono dispersi in parte i fondi per la cooperazione allo sviluppo. Infine, lo stesso sottosegretario per gli affari esteri, senatore Carmelo Azzarà, al quale è stata affidata la delega per la cooperazione, ha rilevato l'assenza del Comitato interministerale per la cooperazione allo sviluppo nello stabilire indirizzi programmatici e la ripartizione di massima degli impegni economici da assumere».

È a questo punto che il Parlamento deve conoscere e deve intervenire per poter fissare mediante un'inchiesta le responsabilità e le prospettive per il futuro.

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 in relazione agli obiettivi che sono stati fissati fin dal tempo del Fondo aiuti italiani (FAI) e che non hanno trovato una positiva realizzazione.

Certamente deve essere fatta una valutazione politica e una di carattere amministrativo. Non si capisce perché da troppi anni abbiamo profuso il nostro denaro — 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 nemmeno perché abbiamo sperperato il pubblico denaro 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, cioè la lottizzazione tra i partiti nell'assegnazione degli appalti, nelle concessioni e nell'approvazione dei progetti, dividendosi persino in paesi, secondo gli interessi dei partiti.

Ogni trasparenza è stata cancellata e sono apparsi anche lì i deprimenti ed ignobili patteggiamenti che hanno portato alle tangenti sugli aiuti per la fame nel mondo. Certe vicende sono ormai note; basti pensare all'Etiopia, monopolio della DC, alla Somalia del PSI e così per i vari paesi più poveri raggiunti dalla nostra iniziativa umanitaria e di sviluppo, così come per le cooperative rosse in Mozambico e in varie altre parti del mondo.

Più di 4 mila miliardi l'anno per 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, come si sa, una polemica senza precedenti. Meno di un terzo di questi fondi sono andati ai cosiddetti aiuti multilaterali, gestiti, cioè, da organizzazioni internazionali; il resto rappresenta gli aiuti bilaterali, divisi in doni e crediti di aiuto ed è soprattutto in questo settore che si annidano gli sperperi, le lottizzazioni, i progetti partiti e mai realizzati. Lo stesso responsabile della direzione della cooperazione, l'ambasciatore Santoro, di cui parleremo e che, come voi sapete, è stato indagato e per ben due volte arrestato, ha raccontato, in un'intervista che ha fatto scalpore, come ogni volta i vari programmi fossero avviati in risposta a richieste specifiche di una parte politica, democristiani e socialisti soprattutto. Le orga-

nizzazioni non governative, che nel 1991 hanno avuto finanziamenti assai limitati (meno di 190 miliardi), hanno sparato a zero sulla gestione degli aiuti e hanno chiesto più volte le dimissioni dell'ambasciatore Santoro. Intanto, come si sa, la magistratura indaga su varie vicende, per ultima quella delle forniture alimentari all'Albania.

Sotto accusa è fin dai tempi del FAI (Fondo aiuti italiani) l'intero sistema della cooperazione, che dovrebbe essere totalmente modificato secondo molti di coloro che operano direttamente in paesi del terzo mondo. Il problema, infatti, è che a volte gli aiuti non servono assolutamente a nulla; un progetto fatto male, realizzato in parte, potrebbe essere ancora accettabile, ma in alcuni casi i progetti servono solo a portare i 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». Ricordiamo tra l'altro il progetto del Tana-Beles, con tutte le conseguenze: l'impresa Salini viene sponsorizzata per ben 300 miliardi su indicazione esclusiva di Menghistu; si arriva, poi, a 500 e più miliardi, ma non si sa che fine abbia fatto il progetto. Vi sono poi, tutte le vicende denunciate. Ed ancora: «... 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 di arresto sia nei riguardi delle attività ordinarie, sospese dall'ottobre 1990, sia per le iniziative più direttamente rivolte alla popolazione ...».

La situazione della cooperazione è ormai nel caos e nell'anarchia. Gravissime sono le responsabilità. Si arriva a denunce pesantissime che vengono mosse dallo stesso capo della direzione per la cooperazione, l'amba-

sciatore Santoro che allora, evidentemente, in quella famosa intervista del 22 ottobre 1992 su *la Repubblica*, lanciava soltanto messaggi in sua difesa. «Vuol sapere la verità?» Dice l'ambasciatore Santoro: «La cooperazione è ormai paralizzata; il Governo non riesce più a ricomporre le pressioni, le istanze impazzite 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 — è sempre Santoro che fa queste dichiarazioni — 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, che così iniziava, 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 impegno, con un'organizzazione nuova.

Ma rileggiamo prima la denuncia, gravissima, fatta dall'ambasciatore Santoro. Domanda: «Ma lo scandalo vero è che la cooperazione è ormai diventata una palla al piede per la politica estera italiana». Risposta: «È vero, 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 coope-

razione, ad esempio, rispondevano ad una volontà di compromesso storico: ricordiamo l'IPALMO, il Mozambico, l'Africa australe. Poi invece conosciamo l'interesse in Somalia ed Etiopia, conosciamo bene — sono sempre parole dell'ambasciatore Santoro — il problema del Centro America».

Partitocrazia, interessi delle correnti e quelli particolari di personaggi politici, continue contraddizioni: «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, ridiscusse».

Domanda: «È un fallimento generale?». Risposta dell'ambasciatore Santoro: «... 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 (...). 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

sistema comune...». «Ma continuiamo: molti di questi programmi erano di difficilissima attuazione. Si pensi ai 700 miliardi spesi per il Sahel: si è trattato di progetti agricoli integrati di difficilissima realizzazione e che necessitavano una continuità di assistenza. I programmi si sono arenati perché i progetti, i «megapiani» erano spesso irrealizzabili. Dobbiamo notare che sono crollate tutte — e dico tutte — le ipotesi politiche che riguardavano gli interlocutori scelti dall'Italia negli anni iniziali della cooperazione. È finita male in Nicaragua, è finita male con Alfonsin in Argentina, in Somalia ed in Etiopia; tutti i nostri interlocutori sono scomparsi. Ha retto solo 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?» E lui se ne intendeva molto, per la verità... 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 ed 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 sette volte, dico sette 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 incomprensibile, 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 affermerà poi di non aver detto tutte queste cose, ma quanto è stato pubblicato,

putroppo, risponde a realtà, con le sue personali gravissime responsabilità, che lo hanno portato in carcere.

Siamo arrivati a trovare purtroppo i carabinieri al Ministero degli esteri, i quali hanno operato per la giustizia. Lo sbandamento, come si vede, è totale; la gestione impossibile in queste condizioni.

Per tali motivi, la nostra proposta di chiarimento, di indagine, di pulizia, di inchiesta contro questa vergogna nazionale ed 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, assoluta e va condotta con decisione ed intransigenza, a 360 gradi, contro corrotti e corruttori.

Noi chiediamo una politica di cooperazione allo sviluppo che segni la presenza dell'Italia e la sua 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 diventino una metà comune.

Non sono d'accordo con il relatore quando ha parlato di autonomia: non vorrei che vi fosse un equivoco, perché purtroppo quest'autonomia ha significato anche un distacco dalla nostra politica estera e dalle nostre relazioni internazionali, che devono invece essere la guida per ogni sviluppo e per la cooperazione; altrimenti non capisco che cosa voglia dire cooperazione per lo sviluppo!

Ecco che allora, in questo quadro, noi riteniamo fondamentale che la cooperazione tenga in grande conto — cosa che non si è mai verificata, ed anche questo costituisce una vergogna — 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 anche della capacità e del valore degli italiani all'estero.

Questa è una linea politica e morale irrinunciabile. Questo significa capire la necessità della giustizia per fare una vera e seria politica estera.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Ciabarrì. Ne ha facoltà.

VINCENZO CIABARRI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor ministro, nel settembre dello scorso anno, ben prima che la magistratura predisponesse il sequestro di una ingente quantità di documenti presso la direzione generale per la cooperazione allo sviluppo ed avviasse una serie di inchieste, il gruppo parlamentare del PDS presentò una proposta di inchiesta sull'attuazione delle leggi in materia di cooperazione con i paesi in via di sviluppo.

Tale iniziativa muoveva dal fatto che, a fronte del fallimento della nostra politica di cooperazione derivante dall'incapacità di programmare, dall'emergere di meccanismi distorti nella spesa, dall'inefficienza e dalla scarsa trasparenza delle procedure, nonché dall'omissione dei controlli e delle valutazioni sui progetti realizzati (fenomeni puntualmente descritti, non solo da noi, già a partire dal 1989, appena a due anni di distanza dal varo della legge n. 49), il Governo continuava a non accorgersi di questo dato di fatto. Non si fornivano risposte ai numerosi documenti ispettivi o di indirizzo votati, spesso all'unanimità, dal Parlamento; documenti che imponevano specificamente al Governo precisi adempimenti per il recupero di una corretta ed efficace gestione della legge n. 49. Si continuava a non prendere in considerazione i circostanziati rilievi della Corte dei conti, che mettevano in evidenza come gli impegni finanziari assunti fossero superiori alle disponibilità. Non si rispondeva alla sacrosanta richiesta di trasmettere al Parlamento il rendiconto definitivo relativo all'attività del Fondo aiuti italiani (FAI), a quattro o cinque anni dalla cessazione di tali aiuti. Non si rendevano noti i risultati del monitoraggio sui programmi e sui progetti, che pure erano stati commissionati nel 1988, né le risultanze della stessa indagine ispettiva promossa dal Ministero del tesoro (sempre nel 1988) sulle procedure, l'organizzazione e i meccanismi di spesa della cooperazione allo sviluppo.

Ben noti, al contrario, erano alcuni clamorosi esempi di spreco e fallimento, documentati da numerosi parlamentari, riportati dalla stampa, denunciati dagli operatori. Al riguardo basterebbe ricordare la tragica vicenda della Somalia, costellata di progetti

dispendiosissimi, di procedure oscure e inadempienze. Mi riferisco allo zuccherificio di Djohar, ai 280 miliardi per la costruzione dell'inutile strada Garoe Bosaso, alla fabbrica di urea, costata quasi 100 miliardi e mai entrata in funzione. Sono tutte iniziative che appaiono sfregi nella realtà sociale somala e che, soprattutto, hanno alterato equilibri sociali ed economici, contribuendo a diffondere in quel paese una sorta di sindrome da controllo degli aiuti che grava ancora pesantemente sulla lotta delle fazioni in corso.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
ALFREDO BIONDI.

VINCENZO CIABARRI. Il triste repertorio potrebbe proseguire con l'elenco di altri sprechi, con le denunce delle distorsioni degli aiuti per fini militari, con l'uso a volte arbitrario della stessa delicatissima questione dei diritti umani nella scelta dei paesi prioritari.

Ecco perché di fronte a questa situazione, che rischiava di minare la credibilità internazionale del nostro paese, e di fronte alle ripetute inadempienze del Governo, ci è parso improcrastinabile rivedere radicalmente indirizzi, normativa e strumenti attuativi, quindi avviare una procedura di verifica sulle ragioni di una così bassa efficienza e della scarsa trasparenza della cooperazione italiana, anche per stabilire dove si collocassero le responsabilità per i così scarsi risultati di oltre dieci anni di cooperazione.

Da questo punto di vista, la costituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta, secondo le nostre intenzioni, permettendo una ricognizione completa sulla materia, può consentire di individuare i meccanismi distorti e nello stesso tempo di indicare le linee di intervento per ridare coerenza agli obiettivi ed efficacia ai risultati delle politiche di cooperazione. In altri termini, per noi la Commissione di inchiesta significa capire gli errori del passato per rilanciare la cooperazione, riqualificandola.

Nel frattempo, in rapida successione, tutti i gruppi parlamentari di opposizione hanno presentato analogo strumento. Il Governo

pro tempore, ovviamente, non ha potuto apertamente contrastare l'autonoma iniziativa parlamentare in questo campo, ma ha dato vita ad un evidente tentativo di diversione. L'allora ministro Colombo decise di istituire una commissione presieduta dal segretario generale della Farnesina, Bottai, per svolgere un'indagine sui risultati della cooperazione. Benché la composizione della commissione ne connotasse il carattere meramente interno al ministero, la sua costituzione e, soprattutto, l'attesa dei suoi risultati sono stati usati nello stesso tempo per tentare di depotenziare l'iniziativa della Commissione di inchiesta parlamentare e per prendere tempo.

I lavori in corso della commissione che definisco ministeriale sono stati così l'alibi per continuare a non rispondere al Parlamento; sono stati l'alibi per continuare con i vecchi comportamenti (impegni politici dispersivi, assenza di programmazione, procedure zoppicanti); sono stati l'alibi per approntare una legge finanziaria per il 1993 che accanto alla decurtazione delle risorse riproponeva gli stessi meccanismi distorti, vale a dire, per esempio, scarsa disponibilità di risorse veramente programmabili a vantaggio del fondo rotativo e sfasature temporali tra l'appostamento di bilancio ed il documento di programmazione. I lavori in corso di questa commissione sono stati anche l'alibi per non porre mano all'incepimento delle strutture, per continuare a non applicare la legge n. 412 del 1991, che faceva obbligo di gare per gli appalti.

Del resto, che al di là delle intenzioni lo scopo della commissione si fosse ridotto a ciò è confermato dal fatto che il documento conclusivo non è stato apprezzato dal Parlamento ed è stato ben presto abbandonato dall'attuale ministro. L'iniziativa ha avuto un solo pregio, quello di mettere in luce che il fallimento della politica di cooperazione era finalmente ammesso anche dal Governo.

La situazione si è tuttavia fatta ora ben più grave: Non solo sono emersi ulteriori elementi a confermare il dato di spreco e di inefficacia di molti programmi; non ci troviamo più soltanto di fronte al tradimento dei principi ispiratori della legge n. 49, all'incapacità di programmare, alla dispersio-

ne a pioggia degli interventi, all'omissione dei controlli: siamo ormai alle prese con il blocco della struttura, che impedisce ogni attività.

La direzione generale non sembra neppure in grado di valutare quali e quanti siano i programmi in corso di valutazione, quanto stiano costando e quanto costeranno, come si debbano fare le gare, i tempi delle procedure di finanziamento e di rifinanziamento dei progetti: rischia di venire sommersa da un contenzioso inestricabile. La situazione è quindi destinata a travolgere ogni residua credibilità della nostra politica di cooperazione se non interverrà un'immediata ed energica inversione di tendenza.

La situazione è infatti molto complessa e delicata. Noi continuiamo a ritenere urgente e necessaria l'istituzione di una Commissione di inchiesta ed un rapido avvio della sua attività per fare il punto sul passato cercando di svelare i meccanismi distorti e le responsabilità. Da questo punto di vista, le dichiarazioni di ieri del ministro degli esteri appaiono interessanti. Non sottovaluto il fatto che per la prima volta, almeno a parole, non è apparsa alcuna intenzione minimizzatrice. Per la prima volta è avvenuto il riconoscimento, l'ammissione di una responsabilità politica, nonché del fatto che bisogna fare tesoro degli errori del passato. Preso atto di ciò, credo si debba sapere guardare oltre. Chiunque, con sincerità, continui a credere in un alto profilo quantitativo e qualitativo della nostra politica di cooperazione, sa che deve fare i conti con una situazione compromessa; sa che contemporaneamente alla doverosa ricognizione critica del passato occorre operare nel presente e cominciare a delineare un nuovo modello organizzativo futuro. Perché non si rilegittima la politica di cooperazione allo sviluppo se non si interviene subito.

Da parte nostra non sono certo mancate in questi mesi le proposte e le iniziative per superare l'attuale situazione di paralisi né l'elaborazione di proposte per un nuovo modello di cooperazione. Abbiamo proposto l'agenzia, l'*authority* di garanzia, e così via. Così come abbiamo proposto nuove linee politiche: concentrazione di obiettivi; programmi-paese; programmi pluriennali indi-

rizzati su tre grandi temi: ambiente e sviluppo sostenibile, democrazie e processi di pace, povertà ed emigrazione.

Ma la transizione, questa difficile transizione, va governata e concertata. E finora il Parlamento non ha potuto avere un confronto vero con il ministro degli esteri sulle politiche di cooperazione. E anche in virtù di questo, io temo invece sia già in corso un tentativo di nuovo gioco delle parti, un gioco delle parti del tipo: il Parlamento porti pure avanti la Commissione d'inchiesta, accompagnato anche dalla benedizione, a questo punto, del Governo, che si aspetta molto da questa iniziativa, tanto la probabile interruzione della legislatura può anche comportare un nulla o un poco di fatto; nel frattempo, al resto pensa il ministro.

E alcuni fatti indicativi sono già presenti: il decreto-legge n. 342 in discussione al Senato e la legge finanziaria 1994, che nel loro insieme prefigurano un accentramento nella persona del ministro degli esteri di un potere eccessivo e assoluto. Si lascia invariata la distorsione di bilancio tra il fondo rotativo e gli aiuti a dono. Si sopprimono il CIPES e il CICS, e così il ministro degli esteri si troverà solo, al più con l'aiuto di una società di consulenza da lui scelta (vedi articolo 3, comma 3, del decreto che ho citato), ad approvare i crediti di aiuto e le *joint-ventures* per i quali sono previsti, nella legge finanziaria, 934 miliardi.

In passato la cooperazione è stata giustamente accusata di aver utilizzato le risorse del fondo rotativo per sostenere iniziative che avevano più una valenza commerciale per le ditte italiane beneficiarie che di sviluppo per i paesi riceventi. Se c'era una distorsione da spezzare, era questa. Con le scelte combinate del decreto-legge ricordato e della finanziaria 1994, invece, è ancora peggio, con l'aggravante di un'accresciuta personalizzazione delle decisioni. Oltre tutto, lo squilibrio fra crediti e doni vanifica ogni buona intenzione sulla concentrazione dei paesi, sull'opzione per i paesi poveri. Ed anche questa clamorosa divaricazione fra ciò che si dice di voler fare e quello che si fa è un'eredità che viene da lontano e che non è stata interrotta.

Ma si possono mettere insieme altri ele-

menti. Con la scelta, sempre contenuta nel decreto-legge citato, di nominare un'apposita commissione per la gestione del contenzioso, il ministro ammette un disastro amministrativo, ma non vuol metterci le mani. Quando in ripetute dichiarazioni si sostiene che il futuro della nostra cooperazione è nel suo pressoché totale travaso nel multilaterale, è come dire: «Abbiamo una patata bollente tra le mani. Liberiamocene: stanziamo un po' di risorse, ma non gestiamole direttamente». Certo — io non sono provinciale —, la nostra politica di cooperazione negli scorsi anni ha patito per la mancanza di coordinamento con altre iniziative, ha peccato proprio di chiusura. Credo che la vocazione internazionale debba invece permeare tutta la nostra cooperazione, ma ciò è altra cosa dal semplice trasferimento di risorse ad organismi multilaterali (dove — anche lì — non è tutto oro quel che luccica) senza avere i meccanismi e la capacità di incidere sulle scelte, senza avere la possibilità di un controllo trasparente.

Che significa, allora, tutto questo? Forse significa che senza averlo dichiarato esplicitamente e, peggio ancora, senza averlo deliberato, si vuole percorrere una scorciatoia pericolosa, quella di chiudere la cooperazione così come era stata pensata e organizzata con la legge n. 49.

Come ho già detto, il modello organizzativo, proprio perché ha dato così disastrosa prova di sé, va profondamente corretto, ma i principi ispiratori della legge n. 49 mantengono inalterata la loro validità. In particolare, va salvaguardato il concetto che la politica di cooperazione è parte integrante della politica estera.

Se è così, non possiamo accontentarci, con gli strumenti e le calanti risorse della cooperazione, di fare commercio estero di seconda mano con il fondo rotativo, di fare puro e semplice accreditamento di immagine con un'accresciuta partecipazione al multilaterale, sacrificando invece del tutto gli spazi che consentirebbero di avere un profilo effettivamente autonomo di un paese di media grandezza, che però non si sottrae alle proprie responsabilità internazionali di fronte all'accresciuta divaricazione tra le

condizioni di vita nei paesi industrializzati e nei paesi del sud del mondo.

Se difendo la possibilità di mantenere ed estendere il livello della nostra cooperazione bilaterale, non è certo per difendere la mancanza di progettualità e di coordinamento della cooperazione come sinora complessivamente ha operato, ma semmai proprio per chiedere un forte elevamento della sua programmabilità.

Su questi temi, io ritengo, signor ministro, vi sia bisogno di un grande dibattito — forse quello attuale non sarà sufficiente, ma potremo tornarvi in sede di esame del bilancio — e di un confronto aperto. Non servono le scorciatoie, né i palliativi.

Qualsiasi discussione sul futuro — noi ne siamo consapevoli —, per essere seria, non può non partire, certo, da un severo esame di cosa non ha funzionato nel passato e quindi da un tempestivo e rigoroso avvio dell'attività della Commissione d'inchiesta, ma non può esimersi nemmeno dallo sbrogliare la matassa del presente. Non è possibile, infatti, pensare di precipitare in un enorme buco nero anni di progetti, enormi risorse finanziarie ed umane, buttando via il buono, il gramo, il compiuto e l'incompiuto, senza pensare di pagare un incalcolabile prezzo di credibilità internazionale.

Il Parlamento, proprio per questo — perché vi è un nesso indissolubile tra le due questioni, ricognizione del passato e governo della difficile transizione presente —, deve poter dire la sua su entrambi i piani, deve incentivare con rigore l'attività della Commissione d'inchiesta, ma deve poter essere messo in condizioni di intervenire anche sul dato concreto.

Infine, signor Presidente e signor ministro, desidero svolgere un'ultima considerazione. Presumibilmente la Commissione d'inchiesta avrà poco tempo a disposizione a causa della possibile interruzione anticipata della legislatura. Credo debba essere compiuto uno sforzo serio per fare in modo che questa iniziativa non si riduca al semplice, per quanto importante, gesto simbolico della sua costituzione, tanto per lasciare il testimone ad altri nella prossima legislatura.

A mio avviso, invece, si può lavorare per elaborare una sorta di relazione stralcio che,

sulla base dei materiali fino ad ora raccolti, dia già taluni elementi di giudizio che possano servire a mettere alcuni punti fermi. Non sarebbe infatti accettabile un'altra diversione: mentre a tempi lunghi si lavora a scandagliare il passato, qualcun altro, magari in solitudine, assume decisioni che operano da fatto compiuto e che svuotano qualsiasi serio lavoro di indagine. Il nostro paese, la nostra politica estera sicuramente non meriterebbero questo.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Caprili. Ne ha facoltà.

MILZIADE CAPRILI. Signor Presidente, dopo gli interventi che si sono già succeduti e, soprattutto, dopo le dichiarazioni rese dal relatore in apertura della discussione sulle linee generali, credo di potermi limitare a richiamare solo alcuni elementi che hanno portato il nostro gruppo, come del resto altri, a presentare proposte per l'istituzione di una Commissione d'inchiesta sullo stato di attuazione della legge n. 49 del 1987.

Voglio dire — alcune considerazioni sono state già svolte dal collega Ciabbari — che sarebbe stato assai difficile minimizzare lo sfascio in cui si trova la cooperazione ai paesi in via di sviluppo, né si possono minimizzare quelli che il relatore ha definito labirinti contabili, ma che potrebbero essere chiamati in modo più esplicito ruberie. Infatti, numerose ruberie hanno contraddistinto l'utilizzo dei fondi destinati alla cooperazione allo sviluppo da parte di una classe politica che ha pensato bene — male per quanto ci riguarda — di sfruttare la miseria del sud del mondo per tenere in piedi il sistema delle tangenti e delle distorsioni nell'utilizzo del denaro pubblico.

Senza operare forzature rispetto a quanto è stato detto dal collega Alessi, ritengo che egli abbia fatto affermazioni significative dicendo che la cooperazione allo sviluppo spesso, anche se non sempre, invece di obbedire a logiche di sviluppo e di cooperazione, è stata assoggettata agli interessi di questo o quel partito e — ha aggiunto — di questa o quella impresa. Del resto, questi fatti si ritrovano citati negli atti giudiziari del nostro paese.

Sappiamo bene che la Commissione d'in-

chiesta di cui si propone l'istituzione, dovendosi occupare di un tema così complesso che comporta rapporti e verifiche nazionali ed internazionali, sui quali peraltro la magistratura ha già puntato i riflettori, difficilmente potrà portare a termine i propri lavori nei pochi mesi che abbiamo di fronte, anche se per parte nostra ci sforzeremo perché ciò avvenga.

Si pone allora un primo problema: che la Commissione d'inchiesta non finisca per svolgere una funzione fondamentale ed importante ma poco significativa dal punto di vista dei mutamenti da apportare alla cooperazione allo sviluppo. Mi chiedo pertanto se non sia il caso, signor ministro degli esteri, di rivederne immediatamente i meccanismi, in modo che non diventi ancora più difficile sottoporli ad un controllo, e di utilizzare, mentre i lavori della Commissione d'inchiesta saranno ancora in corso, i risultati dell'inchiesta per cambiare le modalità di impiego dei fondi e la concezione stessa della cooperazione allo sviluppo.

Se riuscissimo a fare questo, non solo il Parlamento si riapproprierebbe di una materia importante che ad esso era stata sottratta, ma si conseguirebbe un primo immediato effetto positivo. È necessario, infatti, apportare in quel settore cambiamenti immediati senza — ripeto — attendere che la Commissione d'inchiesta completi il suo lavoro. Non vorremmo cioè che tutto rimanesse immutato, mentre i lavori della Commissione vanno avanti, per poi trovarci alla fine a disporre di elementi molto validi ma scarsamente utilizzabili, e comunque contraddetti da una pratica di anni ed anni.

Questo infatti è il tratto caratteristico di quanto è avvenuto nel corso degli anni: le denunce politiche di un vasto fronte che va oltre i partiti della sinistra e che comprende non solo il gruppo che rappresento, ma anche associazioni, cittadini e cittadine collegati alla cooperazione allo sviluppo per scelta personale, politica e religiosa, si sono scontrate per anni contro un muro di gomma fatto, come ognuno sa, di rinvii continui, di mezze ammissioni e, magari, anche di qualche dichiarazione altisonante, ma tutte «rimetabolizzate» — potrei dire così — dalla cooperazione allo sviluppo.

Per anni sono stati sperperati i soldi destinati al settore sottraendo ogni elemento conoscitivo e di giudizio al Parlamento e contando su un patto di connivenza e di omertà. Oggi questo muro si è rotto in modo forse inevitabile e non più ricostruibile, ma, ciò nonostante, si è continuato a prodigarsi per impedire che il Parlamento mettesse il naso nella giungla dei contratti fantasma, nella politica delle grandi e inutili opere pubbliche nei paesi in via di sviluppo, che sono servite solamente a foraggiare grandi aziende italiane, la stessa *holding* della corruzione che ha caratterizzato la Tangentopoli *made in Italy*. Se guardiamo bene, infatti, c'è quasi un circolo vizioso che collega le ditte della Tangentopoli italiana alla più grande Tangentopoli della cooperazione allo sviluppo.

L'ex ministro Colombo, lo ha ricordato nel suo intervento il collega Ciabbari, ha cercato in tutti i modi di impedire che questa proposta di legge venisse discussa costituendo quella burlesca commissione di inchiesta dei tre saggi, i cui lavori sono stati immediatamente smentiti dalle iniziative giudiziarie intraprese nei confronti dei responsabili del dipartimento per la cooperazione della Farnesina. Le indagini della magistratura sono ampiamente conosciute.

Non ci troviamo solo di fronte ad atti di illegalità, ma anche e soprattutto ad una politica estera italiana rivelatasi da questo punto di vista un completo fallimento, fatta apposta per sostenere regimi dittatoriali e politiche di investimento irriguardose persino dello stesso equilibrio socio-ambientale dei paesi a cui la cooperazione si riferiva. Basterebbe verificare quante cattedrali nel deserto sono state costruite in questi anni nel sud del mondo, quanti soldi destinati alla cooperazione sono finiti nelle casseforti dei mercanti di armi, per constatare come il fallimento sia stato, anche da questo punto di vista, totale. Si tratta di uno scandalo nello scandalo.

Secondo dati del programma delle Nazioni unite per lo sviluppo, il 13 per cento della popolazione mondiale detiene e consuma l'85 per cento delle risorse disponibili. Dal 1983 in poi i paesi in via di sviluppo sono divenuti esportatori di capitali verso il nord

del mondo, trasferendovi più di 130 miliardi di dollari. Nel 1979 gli stati che rientravano nella definizione di paesi meno avanzati erano 31, dieci anni dopo il loro numero è salito a 42, a dimostrazione dell'aumento del divario tra nord e sud e dell'ingiustizia strutturale tra i due emisferi del pianeta. Secondo recenti rapporti dell'ONU sullo sviluppo mondiale, un miliardo di persone vive al di sotto della soglia di povertà.

Ecco perché non vogliamo che si blocchi, si metta in mora un meccanismo che va invece attivamente sviluppato, quale quello della cooperazione: perché le condizioni negative alle quali dobbiamo fare fronte non sono affatto migliorate. Riteniamo, anzi, che tale strumento debba essere utilizzato positivamente, correggendo intanto quello che l'esperienza pratica, le denunce dei parlamentari, le inchieste della magistratura hanno dimostrato avere necessità di essere corretto.

A fronte di questa realtà di profondo squilibrio, il legislatore italiano aveva pensato, nel 1987, di rilanciare la cooperazione allo sviluppo, almeno per mitigare l'inaccettabile divario esistente. Si è invece aggiunta rapina a rapina! Non solo, ma sovente la cooperazione ha funzionato da supporto al neocolonialismo consentendo, attraverso l'erogazione di finanziamenti a tassi bassi, la penetrazione della tecnologia occidentale anche in quei paesi del sud dove ciò non sarebbe stato possibile ed utile.

Ad oltre sei anni dall'approvazione della legge n. 49 del 26 febbraio 1987, ci troviamo infatti a constatare il sostanziale fallimento della politica del nostro paese in tale settore. Sui finanziamenti alla cooperazione allo sviluppo, sul loro utilizzo e sulla loro destinazione, si sono create vere e proprie storture, le quali hanno pesantemente pregiudicato l'immagine e la credibilità dell'Italia anche in questo campo. Particolarmente per quanto riguarda la cooperazione bilaterale, il processo degenerativo è sicuramente più tangibile. Se da una parte, infatti, la giovane cooperazione italiana ha risposto alle vecchie logiche assistenzialistiche adottate in politica interna, 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 un'eventuale insolvibilità dei paesi in via di sviluppo, dato che le commesse sono coperte al 100 per cento dai finanziamenti governativi.

Sia pure in forma ancora insufficiente ed ambigua, la legge n. 49 del 1987 condiziona l'intervento di cooperazione al rispetto dei diritti umani e politici dei paesi beneficiari.

Il caso emblematico — che non posso mancare di ricordare in questa sede — dei finanziamenti al dittatore Siad Barre in Somalia è la dimostrazione che non vi è stata relazione tra il rispetto dei diritti umani e la quantità dei finanziamenti erogati e serve a sottolineare come tali finanziamenti siano stati erogati al governo di un dittatore; altra cosa sarebbe stata se fossero stati indirizzati invece alle popolazioni o alle associazioni di base non governative. Al contrario, verso il governo sandinista o 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, come dimostra l'emblematica vicenda della fornitura dell'Agusta al governo delle Filippine.

In conclusione, siamo convinti dell'assoluta necessità di istituire questa Commissione parlamentare d'inchiesta per fare finalmente chiarezza — per quello che sarà possibile — su tale settore e per poter disporre delle notizie 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 o regimi che si basano sulla violazione dei diritti umani sono elementi che dovranno essere accuratamente vagliati dalla Commissione per mettere la magistratura ed il Parlamento in grado di assumere i provvedimenti necessari.

È altrettanto evidente che ci interessano cambiamenti strutturali e sostanziali, non solo la denuncia — necessaria e dalla quale si deve partire — di ciò che si è verificato anche nel recente passato.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Fava. Ne ha facoltà.

GIOVANNI CLAUDIO FAVA. Signor Presidente, signor ministro, colleghi, la tentazione è quella di dare a questo momento una valenza puramente notarile: mi riferisco alla cornice che presenta la Camera questa mattina e ai tempi attraverso i quali si perviene alla discussione delle proposte di legge in esame. È una tentazione alla quale mi sottraggo — dobbiamo sottrarci — perché, anche questi tempi, questo ritardo, fanno capire come l'istituzione di una Commissione d'inchiesta sulla cooperazione rappresenti un punto grave, dolente ed impegnativo per questo Parlamento.

Si tratta di una proposta di legge che noi accogliamo con soddisfazione e con rammarico, per il ritardo accumulato nella discussione della stessa. Un ritardo grave: pur essendo stata licenziata dalla Commissione — con un consenso pressoché unanime — il 30 marzo, la proposta di legge n. 1640 giunge, infatti, all'esame dell'Assemblea dopo quasi sette mesi. Sette mesi che sono stati sprecati, come pure tutto il lungo tempo di incubazione che ha subito il progetto di legge: sottolineo, infatti, che la prima proposta di legge in materia — mi riferisco alla n. 1640 — venne presentata dal nostro gruppo il 29 settembre 1992. Sono mesi di ritardo che avrebbero potuto essere utilmente impiegati per avviare non tanto il lavoro della Commissione d'inchiesta, quanto un'analisi seria e profonda sui malesseri della nostra cooperazione allo sviluppo, i quali hanno di fatto bloccato e paralizzato l'applicazione della legge n. 49 del 1987, sulle cause, sui disagi e sui tentativi di normalizzazione — aggiungerei oggi — attualmente in corso.

Non ci accingiamo a costruire questa Commissione d'inchiesta con uno spirito di inquisizione: non è compito nostro ma spetta alla magistratura ordinaria, che già da un anno sta lavorando su ciò che è accaduto. A noi interessa interrogarci sulle sorti e lo spirito della nostra cooperazione.

Da questo punto di vista, mi rendo conto che il ministro Andreatta non ha colpe per aver ereditato una situazione già definitivamente controversa, ma devo ammettere che sta tentando di assumersi, se non colpe, responsabilità anche di stile. Non ci com-

muove la dichiarazione rilasciata ieri dal ministro, che chiedeva al Parlamento, con tempismo grottesco a ventiquattr'ore dall'inizio della discussione, di procedere a stabilire strumenti di indagine su questa materia. Ci ricorda il grottesco tempismo con cui il ministro Santoro intervenne sui *mass media* per parlare...

BENIAMINO ANDREATTA, *Ministro degli affari esteri*. È un po' esasperante questo paragone, onorevole collega! È inutilmente provocatorio!

GIOVANNI CLAUDIO FAVA. Non è esasperante; avrei preferito che uno dei nostri ministri degli esteri fosse intervenuto un anno fa per chiedere al Parlamento di intervenire con sollecitudine su questo argomento e non poche ore prima! Si trattava di una materia ormai definitivamente acclarata per il nostro Parlamento. È un fatto di tempismo, del quale prendo atto; ma non è questo il punto che mi interessava sottolineare.

È piuttosto la sensazione che da parte sua ci sia un uso spregiudicato del decreto-legge — è stato ricordato da altri colleghi — per concentrare nelle sue mani una misura di potere che non è prevista dalle leggi vigenti né dalla Costituzione. Mi riferisco al decreto-legge n. 342 del 1° settembre 1993 sulle misure urgenti per il controllo della spesa nel settore degli investimenti nei paesi in via di sviluppo, il cui scopo reale è stato quello — lo sappiamo — di alterare in modo surrettizio la legge n. 49 sulla cooperazione allo sviluppo.

C'è un altro episodio, anch'esso tragicamente recente: l'approvazione in Commissione difesa di un provvedimento del Governo che intende addossare ai bilanci del Ministero degli esteri e della nostra cooperazione il costo della «missione di pace» in Mozambico ed in Somalia. La cosa grave non è soltanto la sottrazione di questi fondi ad un bilancio già drammaticamente esiguo, ma l'affermazione di un principio pericolosissimo, e cioè l'equivalenza tra le missioni armate — sia pure a fini di pace — e gli interventi di cooperazione allo sviluppo. È un precedente che riteniamo gravissimo.

Credo che se avessimo avviato il lavoro di questa Commissione d'inchiesta nei tempi

dovuti, probabilmente avremmo prodotto un processo di sensibilizzazione utile anche per le decisioni che stanno per essere adottate in sede di legge finanziaria e che continuano a fare della nostra cooperazione un'operazione bancaria di erogazione. La finanziaria continua a scegliere di appoggiare proprio il fondo su cui maggiormente si è concentrata la corruzione in questi anni, il fondo a credito; si decide di punire la cooperazione a dono, gestita come sappiamo per la maggior parte da organismi non governativi, che danno sicuramente vita ad una cooperazione molto più pulita e che non è sotto inchiesta; continuiamo inoltre a privilegiare il fondo multilaterale, che equivale alla firma di assegni sui quali non esiste alcuna forma di controllo da parte del Governo e del Parlamento.

Tali assegni spesso vanno ad istituzioni che in un modo o nell'altro sono collegate alla Banca mondiale, che non gode di buone referenze in questi anni, se pensiamo al modo in cui il Senato americano, con grande durezza, le ha negato 5 miliardi di dollari affermando che le strategie della Banca mondiale non sono credibili, oppure al recente giudizio che è stato offerto sull'operato della stessa Banca mondiale dall'*United Nations development project* (UNDP), il quale ritiene che la Banca intervenga con misure coercitive nei confronti dei paesi beneficiati.

La Commissione d'inchiesta, signor Presidente, avrebbe avuto ed avrà in questo scorcio di legislatura che ci rimane il compito di mettere a fuoco i meccanismi che hanno letteralmente devastato lo spirito della nostra cooperazione. Non dobbiamo dimenticare che cosa è diventato il sud del mondo, non tanto a seguito della nostra cooperazione quanto per la cultura dell'illegalità che l'ha pervasa. È diventata la prima cavia, sulla quale noi abbiamo sperimentato le pratiche ed i rapporti di forza che poi hanno rappresentato la cronaca di Tangentopoli in questi ultimi dodici mesi.

Ciò è accaduto con il sud più dolente: vorrei ricordare che i paesi più colpiti ed umiliati da questa cooperazione palesemente illegale sono l'Albania, la Somalia, il Bangladesh. Abbiamo avuto come maggiore

bottino la loro speranza; in dieci anni abbiamo speso 30 mila miliardi, il 90 per cento dei quali è stato destinato all'acquisto di beni e servizi a beneficio di poche grandi imprese. Se andiamo a verificare la partecipazione delle imprese italiane all'attività di cooperazione, scopriamo che le prime dieci per fatturato sono tutte coinvolte nell'inchiesta di Tangentopoli: fra il 1980 ed il 1989 cinque grandi gruppi (Ansaldo, Sadelmi, FIAT, Astaldi, Tecnipetrol) hanno rastrellato da soli circa 3 mila miliardi in crediti di aiuto, aggiudicandosi lavori sempre a trattativa privata con la sola approvazione dei governi beneficiari.

In proposito, si possono citare esempi grotteschi e tragici al tempo stesso. Ho avuto personalmente l'occasione di recarmi in questi anni più volte in Somalia: le uniche tracce visibili della nostra cooperazione che ho potuto constatare sono i bossoli dei proiettili delle munizioni pesanti di artiglieria, che portavano incise le sigle di una fabbrica di armamenti italiani; abbiamo costruito una splendida strada nel deserto (la Garoe-Bosaso), cioè 450 chilometri di asfalto che servivano ai cingolati di Siad Barre. Quest'ultima è un'opera inutile a giudizio (in questo caso sicuramente positivo) della Banca mondiale e del Fondo monetario internazionale; utile soltanto a giudizio del nostro sottosegretario Forte e delle cinque imprese che si sono aggiudicate i 330 miliardi di appalto: l'Astaldi, la COGEFAR, la Lodigiani, la Montedil.

Ritengo che la Commissione di inchiesta abbia anche un altro scopo, non legato alla nostra attualità politica: quello di riabilitare l'immagine della cooperazione italiana a livello internazionale. La Commissione esteri del Senato ha redatto, nel luglio 1990, un documento dai toni estremamente drammatici; si tratta di un vero e proprio atto d'accusa con riferimento alla legge n. 49, che era stata varata per garantire trasparenza ed ordine alla materia e che non è stata — dice la Commissione — mai attuata. Le norme fissavano precise priorità di intervento (l'agricoltura, la sanità, la formazione professionale); si è avuta invece una gestione episodica ed a pioggia, con ampi varchi a favore di opere infrastrutturali (il che vuol

dire, in altri termini, autostrade, ponti, dighe, metropolitane), procedendo quasi sempre a trattativa diretta.

Credo che dobbiamo definire una volta per tutte il ruolo della nostra cooperazione, anche in rapporto al divario sempre più forte che separa nord e sud: un nord che è sempre più a nord ed un sud che è sempre più a sud; un nord di gente che continua ad avere sempre di più ed un sud di gente cui continua ad essere negato sempre di più. Questo divario negli ultimi dieci anni è aumentato del 300 per cento: vi sono interi continenti in cui tutti gli indici di vita (aspettativa di vita, reddito *pro capite*, prodotto interno lordo) negli ultimi dieci anni sono precipitati; in questo senso un caso emblematico è costituito dall'Africa.

Dobbiamo domandarci se vogliamo continuare ad attribuire alla nostra cooperazione il significato di elemosina e di assistenzialismo o se vogliamo fare in modo che la cooperazione serva innanzitutto a fornire — a paesi che hanno bisogno di strumenti di sviluppo — strutture, mezzi finanziari, *know how*, affinché taluni obiettivi possano essere realizzati. È uno snodo etico-filosofico, ma anche un problema sociale: o importiamo merci o importiamo uomini; o consentiamo a questi paesi di mettersi nelle condizioni di produrre benessere e sviluppo, esportando merci, o essi continueranno ad esportare uomini e noi continueremo a vivere il problema della emigrazione dai paesi extracomunitari in termini di emergenza e di diffidenza.

La cooperazione non è carità, ma è intelligenza. Questa Commissione di inchiesta, signor Presidente, che non ha alcuna intenzione di sostituirsi all'operato della magistratura ordinaria — che già da un anno sta compiendo un lavoro solerte ed eccellente —, ha soltanto un significato che si proietta nel futuro e che va ben al di là del lavoro che potrà essere svolto in questa legislatura: dare un contributo di intelligenza alla nostra cooperazione internazionale.

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare, e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

Ha facoltà di replicare il relatore, onorevole Alessi.

ALBERTO ALESSI, Relatore. Signor Presidente, onorevoli colleghi, avevo chiesto che sul tema in oggetto si svolgesse un dibattito rigoroso e costruttivo. Condivido molte osservazioni e riflessioni dei colleghi Tremaglia, Ciabbari, Caprili e Fava; d'altronde la discussione odierna ne segue altre, molto approfondite, avutesi in Commissione esteri.

Nell'articolato della proposta di legge vi è la risposta adeguata ai rilievi esposti. Ritengo — voglio dirlo al collega Fava — che il ministro degli esteri abbia maturato una sua convinzione invocando l'intervento del Parlamento senza fare assolutamente appello al tatticismo; è stata una pura coincidenza. Il Governo, in particolare il ministro degli affari esteri, e il Parlamento si muovono nella stessa direzione: correggere con efficacia e prontezza, con equilibrio e trasparenza le storture della cooperazione.

Ho affermato fin dall'inizio che noi dobbiamo subito soddisfare l'esigenza dell'opinione pubblica di conoscere in tempi brevi la verità sulla cooperazione, senza per questo fare la rivoluzione culturale ma, molto più intelligentemente e praticamente, comprendendo come la nostra attività di cooperazione debba adeguarsi alle strutture di altri organismi internazionali. Per rafforzare il mio punto di vista ho anche aggiunto che la cooperazione bilaterale deve essere sganciata da una visione diplomatica, che ha un respiro asmatico, ne limita l'azione e la visione.

Per rispondere al collega Tremaglia ribadisco la mia convinzione che per il superamento dell'attuale stasi della cooperazione sia necessaria una differenziazione tra gestione del Ministero degli affari esteri e della cooperazione. La scelta di un paese o di un altro — lo ribadisco — in molti casi è avvenuta sulla base di motivazioni poco legate alle obiettive necessità di politica estera o di solidarietà nei confronti dei paesi più deboli. Per questo la via da seguire in futuro è quella di favorire l'autonomia, la separazione di ruoli e responsabilità tra gestione della politica estera e gestione della politica della cooperazione allo sviluppo. Una cosa è la gestione, altra è l'indirizzo politico.

Ho anche specificato che una Commissio-

ne di inchiesta non può essere miracolistica né miracolosa; deve agire senza remore, con intransigenza, come hanno detto anche i colleghi Fava, Tremaglia, Ciabbari e Caprioli, e individuare che cosa si debba fare, come lo si debba fare e chi debba farlo.

Ho anche aggiunto che tra il dibattito politico e l'esigenza di vera giustizia deve esservi una distinzione: uno attiene alla logica politica, l'altra appartiene ai principi inalterabili della giustizia, che è una sola.

Ringrazio i colleghi intervenuti e ribadisco che la Commissione presenterà emendamenti.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il ministro degli affari esteri.

BENIAMINO ANDREATTA, Ministro degli affari esteri. Presidente, ho già preannunciato ieri il consenso del ministero che dirigo ed in apertura di questa discussione il ministro per i rapporti con il Parlamento ha manifestato l'adesione del Governo alla proposta di legge che contiene le regole per l'istituzione di una Commissione parlamentare sull'attività della cooperazione.

Condivido la relazione svolta dall'onorevole Alessi, mentre mi lasciano piuttosto preoccupato gli interventi che l'hanno seguita. La cooperazione è stata un insieme di insuccessi ai quali, però, si sono accompagnati anche risultati positivi; in quest'aula si è avuto il gusto di valutare negativamente tutto quello che si è verificato. Vi sono dichiarazioni di organi internazionali i quali considerano alcuni progetti italiani, che hanno utilizzato risorse modeste per raggiungere obiettivi significativi, come esemplari.

Credo che quando esiste una vasta attività della magistratura, lo spirito di un organo d'indagine debba essere quello di cercare le responsabilità delle strutture amministrative per correggerle, ma anche per valutare con spirito critico le attese eccessive che alla fine degli anni settanta si nutrivano in tutto il mondo nei confronti della cooperazione. I problemi dello sviluppo sono assai più difficili di quello che un certo volontarismo aveva fatto ritenere.

L'illusione che indirizzare risorse, che sono pur sempre modeste (40, 50 miliardi di dollari rispetto ai 4 mila, 5 mila miliardi del

risparmio mondiale), verso alcuni paesi nei quali non vi è stata una rivoluzione come quella di Maria Teresa, o come quella che tra il settecento e l'ottocento si attua nelle amministrazioni europee, potesse portare ad accelerazioni del loro tasso di sviluppo è stata ampiamente smentita.

Da qui una critica alla cooperazione così come si intendeva allorquando noi tutti — anch'io — lavorammo in Parlamento, soprattutto in questo ramo del Parlamento, a predisporre la legge n. 49; da qui la necessità di un ripensamento (che sta avvenendo in tutto il mondo, in particolare nelle grandi organizzazioni internazionali) sui temi della cooperazione.

Non vi nascondo una preoccupazione, che nasce dal fatto che la cooperazione italiana ha avuto ed ha un numero di addetti estremamente modesto: nell'ultimo rapporto dell'OCSE si mettono a confronto le diverse strutture amministrative e si perviene alla conclusione che in Italia il volume di mezzi amministrato per addetto è due o tre volte maggiore rispetto a quello della media di altri paesi. È quindi necessaria un'attenta lettura delle carte e che i pochi uomini addetti a questo lavoro non si vedano aggiungere disordinatamente, attraverso l'attività della Commissione, richiesta su richiesta; già da alcuni anni, infatti, rispetto all'ottimismo degli impegni (sono 135 i paesi che hanno visto l'impegno della cooperazione italiana), siamo in ritardo.

Non so quali debbano essere i rapporti tra la politica estera e la cooperazione: su questo punto si sono espressi in modo diverso il relatore ed alcuni degli intervenuti. Certo è che i ritardi nella cooperazione sono un elemento di debolezza della nostra politica estera. Pertanto, sarà necessario un grande equilibrio per impedire che il lavoro della Commissione porti ulteriori disorganizzazioni negli uomini, alcuni dei quali — sia diplomatici, sia esperti di grande e buona volontà e dedizione — oggi sono stati scelti a dirigere questo settore.

Allo stesso modo, per parte mia, non sono disposto, in attesa delle conclusioni della Commissione d'inchiesta, a fermarmi in un'attività forse non sistematica di riforma della legislazione. Del resto, le amministra-

zioni non nascono mai nuove, né sono mai rinnovate da una legge; le amministrazioni hanno dentro se stesse una logica di continuità e spesso l'eliminazione di strozzature, di colli di bottiglia, è elemento necessario per farle funzionare.

Naturalmente, ogni innovazione organizzativa crea nell'amministrazione vincitori e vinti, e quindi le amministrazioni protestano; spesso poi il Parlamento diventa il luogo in cui queste proteste hanno un'esternazione estremamente drammatica.

Vorrei rispondere, non perché questa sia la sede idonea per una simile discussione, a coloro che, intervenendo quest'oggi, hanno affermato che vi sarebbe stata da parte mia, con la presentazione del decreto legge, l'intenzione di allargare i miei poteri: ma uno dei punti essenziali, da parte mia, era proprio il desiderio di limitare i miei poteri. Infatti, di fronte al problema della garanzia di autonomia dell'unità tecnica centrale ho rinunciato con quel decreto a rinnovare discrezionalmente i contratti con i tecnici ed ho invece previsto un meccanismo di controllo professionale, attraverso uno strumento adatto al giudizio di professionisti e sottratto alla politica o alle logiche burocratiche dell'amministrazione.

Naturalmente, qualcuno degli attuali membri dell'unità tecnica, di fronte all'idea di una prova davanti ad esperti provenienti da organizzazioni internazionali, ha forse immaginato che questo professionalmente non potesse giovare; quindi, ha fornito mezze informazioni che si sono riflesse nel dibattito ieri in Commissione al Senato ed oggi in quest'aula.

Io non ho intenzione di rinunciare a quella che considero l'unica tecnica per poter correggere un'amministrazione: mi riferisco non ad interventi globali, ad interventi di razionalizzazione astratta, ma ad interventi che la pratica ha manifestato essere necessari per far funzionare un organismo vivo qual è un'amministrazione.

Sarà quindi necessario trovare un modo per intervenire sul treno in corsa, sapendo che siamo di fronte ad un'operazione difficile; non si può sospendere ogni attività di revisione, di riforma, di aggiustamento fin quando la Commissione — che probabil-

mente coprirà uno spazio che va da questa alla prossima legislatura — avrà compiuto il suo lavoro.

Non ho idee per quanto riguarda il collocamento della cooperazione; non la considero uno strumento diretto della politica estera, e tuttavia la politica estera italiana è di sostegno alla creazione di un ordine che veda le grandi organizzazioni internazionali, a cominciare dalle Nazioni Unite, come elemento essenziale di una prospettiva di pace. In qualche misura, quindi, la nostra politica estera si identifica con un sostegno alla creazione, sempre più fitta, di rapporti diversi da quelli relativi alla politica tra gli Stati; la cooperazione è uno degli elementi di questa nuova politica. Ho tuttavia un atteggiamento fondamentalmente di attesa, di ricerca su questo punto.

È comunque necessario continuare a lavorare così come si è fatto negli ultimi mesi, in cui si è compiuto un lavoro tecnico importante (recentemente riconosciuto anche dalla Banca mondiale) per la formalizzazione delle procedure. A causa del contrasto tra risorse limitate ed impegni molto ampi assunti nel passato, si sono dovute definire scelte molto strette in merito ai paesi sui quali concentrare il nostro interesse. Un luogo comune di cui, spero, la Commissione, cercando di raccogliere informazioni sulla materia, potrà liberarsi è la contrapposizione tra i diversi strumenti della cooperazione: doni e crediti d'aiuto. Questi ultimi differiscono assai poco dai doni, in quanto sono costituiti per l'80-90 per cento da aiuti. Sono comunque d'accordo che lo spostamento di fondi dal capitolo dei crediti d'aiuto a quello dei doni (che ho ottenuto in Consiglio dei ministri al momento dell'approvazione del bilancio) non sia sufficiente e che un ulteriore spostamento, rispetto al modo in cui si sono evolute promesse di dono e promesse di credito d'aiuto in relazione a questo specifico problema (e non ad un atteggiamento filosofico favorevole all'uno o all'altro strumento), si renda necessario forse già da quest'anno, e certamente negli anni prossimi.

Per quanto riguarda la concentrazione della cooperazione sui paesi più poveri, nella relazione che ieri ho reso alla Commissione

esteri del Senato si mostra come, per quanto riguarda i doni, che proporzionalmente corrispondono ai più ampi impegni assunti, le iniziative che oggi prevediamo di poter realizzare si concentrano per il 60 per cento nell'Africa subsahelica (quindi, in relazione ad una certa linea della povertà), mentre sono molto ridotte in paesi che si avvicinano a redditi medi.

Molte delle difficoltà attuali si riconducono alla difficoltà di introdurre come sistema ordinario nella contrattualistica della cooperazione le scelte competitive attraverso aste, gare. In passato è stato possibile impegnare 3-4 mila miliardi di crediti o di doni perché ci si sottraeva alle indicazioni sulla preferibilità della gara come strumento ordinario fissato dalla legge n. 49. L'amministrazione che si è mossa sotto la mia responsabilità ha esteso e generalizzato il sistema della gara, imponendolo ai paesi anche quando sono stati concessi crediti d'aiuto. Per quel che concerne la spesa del credito d'aiuto, abbiamo adottato procedure simili a quelle delle banche regionali e della Banca mondiale per imporre che anche i destinatari di tali crediti potessero effettuare gare.

Credo anche che ci fosse un equivoco nella nostra cooperazione, vale a dire l'idea che, dovendo utilizzare lo strumento della gara, fosse possibile avere a Roma una specie di stazione appaltante per tutto il mondo. Come infatti saprete, per quanto riguarda i doni, gli appalti devono essere effettuati dall'amministrazione degli esteri. Si tratta di un'impresa praticamente impossibile. Bisogna quindi immaginare anche per i doni che essi siano gestiti ed appaltati dai paesi che li ricevono, sulla base di procedure standardizzate che saranno loro comunicate. Ed è del tutto irrealistico immaginare che un'amministrazione, soprattutto con il limite di 300-400 persone addette al settore, possa seguire, in ottemperanza alle procedure corrette per un'amministrazione pubblica, che sono quelle del confronto competitivo prima di assegnare un contratto, alcune centinaia di contratti dispersi in tutto il mondo, sulla base di contrattualistiche che spesso risentono della situazione di altri ordinamenti.

Vi è insomma bisogno di un bagno di realismo e mi auguro che la Commissione,

accettando la cultura di questi anni e le critiche che si stanno rivolgendo alla tradizione che proviene dagli entusiasmi degli anni sessanta e dalla pratica degli anni settanta nell'esperienza mondiale della cooperazione, si imbeva di una certa critica nei confronti dell'economia del dono e del reddito facile e valuti con un certo cinismo (come segno di intelligenza e di comprensione dei processi storici e di sviluppo) il quadro intellettuale in cui si deve definire una politica di cooperazione che voglia avere qualche efficacia e che non dia luogo a quel tipo di considerazioni — tra grandi speranze e riconoscimento della banalità quotidiana — che ha un po' caratterizzato gli interventi dei colleghi che mi hanno preceduto nella discussione.

È anche evidente che l'insieme delle situazioni accertate o in via di accertamento, quali risultano dalle indagini giudiziarie, impone una revisione che in gran parte è già in atto. Ma è giusto che il Parlamento voglia seguire, ed eventualmente legiferare, su una realtà amministrativa che si è manifestata come più aperta di altre alle pressioni di politici o di imprese che hanno cercato di trarre profitto economico e politico da questo settore.

Un grande *leader* africano mi ha detto, non riferendosi al nostro caso, che il risultato della cooperazione è spesso quello di aumentare la corruzione nelle burocrazie locali. È certo che, sotto questo profilo, i miliardi che venissero investiti nella cooperazione, qualunque fosse il numero delle opere prodotte, distruggerebbero una struttura immateriale estremamente importante. Senza una locale amministrazione efficiente è infatti impossibile lo sviluppo, così come esso è impossibile nell'anarchia.

Rinnovo quindi la convinzione che le operazioni di pace, anche militari, delle Nazioni Unite, siano operazioni di cooperazione. Il tentativo di distinguere operazioni economiche di cooperazione da operazioni militari (in cui i paesi più ricchi forniscono il bene più prezioso, vale a dire l'impegno, talvolta il rischio della vita dei propri cittadini, per permettere ai paesi poveri di usufruire del bene inestimabile dell'ordine e della legge, come condizione per qualunque successo e

progresso economico) è solo incapacità di capire l'importanza della funzione dello Stato nello sviluppo.

Credo che una maggiore attenzione a successi e insuccessi sia la condizione per il miglioramento delle strutture amministrative e della legislazione in materia. Ritengo quindi che, se compito della magistratura è colpire i corrotti, compito della Commissione d'inchiesta è innanzitutto quello di distinguere i casi di successo da quelli di insuccesso e dall'esame stesso dei casi di successo individuare quali siano state le condizioni del medesimo, in maniera da poterle estendere a tutta l'organizzazione.

Insisto sulla necessità che la Commissione si renda conto dell'estrema fragilità della struttura, dello scarso numero di persone che lavorano in questo campo, della sfida dei tempi molto stretti a disposizione di questi uomini per poter rispondere ad un arretrato che si è venuto formando che ha una dimensione di 7.400 miliardi e che anche in presenza di flussi finanziari modesti può determinare, se la vita dell'amministrazione dovesse essere eccessivamente caricata di incombenze per rispondere alla Commissione, una situazione in cui non riusciremmo a spendere neppure i 1.400 miliardi che sono quest'anno disponibili per formalizzare in atti concreti gli impegni politici che sono stati qui assunti.

Mi auguro che questi pericoli siano evitati e che una maggiore comprensione delle problematiche possa consentire all'amministrazione di avere un più facile accesso al Parlamento per chiarire meglio quali siano i problemi di innovazione legislativa che debbono essere affrontati e al Parlamento di capire i limiti dello strumento della cooperazione e quindi la necessità di chiedere a tale strumento ciò che è realistico pensare di ottenere nel campo estremamente difficile della diffusione dello sviluppo.

Nessun paese che è stato abbondantemente aiutato ha finora dimostrato una capacità di autosostenere lo sviluppo. Questo è lo scandalo che tutto il mondo si trova a dover affrontare. Ma non voglio certo confondere i problemi di una crisi dello strumento complessivo della cooperazione con i problemi specifici che la fragilità dello strumento me-

desimo ha dimostrato quando non siano politici corretti, politici che si pongano il bene pubblico come loro primo obiettivo, ad avere la responsabilità di guidare tale strumento.

Con questo, Presidente, rinnovo l'adesione del Governo alle proposte del relatore.

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Trasmissione dal Senato di disegni di legge di conversione e loro assegnazione a Commissioni in sede referente ai sensi dell'articolo 96-bis del regolamento.

Il Presidente del Senato ha trasmesso alla Presidenza, con lettera in data 14 ottobre 1993, i seguenti disegni di legge:

S. 1499. — «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 agosto 1993, n. 323, recante provvedimenti urgenti in materia radiotelevisiva» (*approvato dal Senato*) (3254).

S. 1505. — «Conversione in legge del decreto-legge 10 settembre 1993, n. 357, recante disposizioni urgenti in materia di acconto delle imposte sui redditi per l'anno 1993» (*approvato dal Senato*) (3255).

A norma del comma 1 dell'articolo 96-bis del regolamento, i suddetti disegni di legge sono stati deferiti rispettivamente, in sede referente:

Alla VII Commissione permanente (Cultura) con il parere della I, della II, della V, della XI Commissione e della Commissione speciale per le politiche comunitarie, nonché della IX Commissione ex articolo 73, comma 1-bis del regolamento;

Alla VI Commissione permanente (Finanze) con il parere della I, della V e della XII Commissione.

I suddetti disegni di legge sono stati altresì assegnati alla I Commissione permanente (Affari costituzionali) per il parere all'Assemblea, di cui al comma 2 dell'articolo 96-bis.

XI LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 15 OTTOBRE 1993

Tale parere dovrà essere espresso entro mercoledì 20 ottobre 1993.

Autorizzazione di relazione orale.

PRESIDENTE. La IV Commissione permanente (Difesa) ha deliberato di chiedere l'autorizzazione a riferire oralmente all'Assemblea sul seguente disegno di legge:

«Conversione in legge del decreto-legge 10 settembre 1993, n. 354, recante disposizioni urgenti relative allo svolgimento della missione umanitaria in Somalia e Mozambico» (3103).

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Ordine del giorno della prossima seduta.

PRESIDENTE. Comunico l'ordine del giorno della prossima seduta.

Lunedì 18 ottobre 1993, alle 16,30:

1. — *Discussione dei disegni di legge:*

S. 1339 — Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Aziende autonome per l'anno finanziario 1993 *(approvato dal Senato)* (3134).

S. 1340 — Rendiconto generale dell'Am-

ministrazione dello Stato per l'anno finanziario 1992 *(approvato dal Senato)* (3135).

— *Relatore:* Gualco.

2. — *Discussione del disegno di legge:*

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 settembre 1993, n. 354, recante disposizioni urgenti relative allo svolgimento della missione umanitaria in Somalia e in Mozambico (3103).

— *Relatore:* Meleleo.

(Relazione orale).

3. — *Discussione del disegno di legge:*

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 settembre 1993, n. 355, recante attuazione del fermo temporaneo obbligatorio della unità da pesca per il 1993 (3104).

— *Relatore:* Lia.

(Relazione orale).

La seduta termina alle 11,35.

*IL CONSIGLIERE CAPO
DEL SERVIZIO STENOGRAFIA
DOTT. VINCENZO ARISTA*

*L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DOTT. MARIO CORSO*

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia alle 14.*

XI LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 15 OTTOBRE 1993

abete grafica s.p.a.
Via Prenestina, 683
00155 - Roma