

COMMISSIONE III

AFFARI ESTERI E COMUNITARI

(n. 11)

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 22 FEBBRAIO 1995

(Ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento della Camera)

AUDIZIONE DEL DIRETTORE GENERALE DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO DEL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, MINISTRO FRANCESCO ALOISI DE LARDEREL, SUI NUOVI ORIENTAMENTI ED OBIETTIVI DELLA POLITICA DI COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **MIRKO TREMAGLIA**

INDICE

	PAG.		PAG.
Audizione del direttore generale della cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri, ministro Francesco Aloisi De Larderel, sui nuovi orientamenti ed obiettivi della politica di cooperazione allo sviluppo:		Grassi Ennio (gruppo progressisti-federativo)	283
Tremaglia Mirko, <i>Presidente</i>	275, 277, 280 283, 287, 289	Melandri Giovanna (gruppo progressisti-federativo)	287
Aloisi De Larderel Francesco, <i>Direttore generale della cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri</i>	277, 280, 288	Merlotti Andrea (gruppo forza Italia)	284
		Morselli Stefano (gruppo alleanza nazionale)	286
		Stornello Michele (gruppo forza Italia)	276

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 16,30.

Audizione del direttore generale della cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri, ministro Francesco Aloisi De Larderel, sui nuovi orientamenti ed obiettivi della politica di cooperazione allo sviluppo.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 143, comma 2 del regolamento, del direttore generale della cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri, ministro Francesco Aloisi De Larderel, sui nuovi orientamenti ed obiettivi della politica di cooperazione allo sviluppo.

Desidero innanzitutto ringraziare il ministro Aloisi, al quale porgo il nostro benvenuto, per aver accolto l'invito della Commissione.

Informo i colleghi che molto cortesemente il ministro ha portato alcuni fascicoli, riguardanti i provvedimenti di emergenza del 1994, che verranno distribuiti ai componenti della Commissione.

Credo sia utile ricordare quanto il ministro Martino ebbe a dichiarare in occasione del suo ultimo intervento svolto in Parlamento sul tema riguardante la cooperazione.

« Il ministro Martino — cito dagli atti parlamentari — si sofferma successivamente sulla rubrica del bilancio riguardante la cooperazione allo sviluppo, i cui fondi sono stati decurtati dalla Camera dei deputati con un emendamento al disegno di legge finanziaria, che ha ridotto lo stanziamento complessivo da 800 a 695,5 miliardi. Ritenendo insufficiente tale dotazione finanziaria, ha chiesto ai ministri finanziari il reintegro dei 104,5 miliardi ta-

gliati. Per quanto riguarda invece la cooperazione tecnica con i paesi dell'Europa centro-orientale, le difficoltà reali sono rappresentate dai meccanismi previsti dalla legge n. 212 del 1992 — che occorrerà modificare — mentre i fondi disponibili sono in realtà sufficienti, trattandosi complessivamente di 310 miliardi di lire, considerando sia i fondi stanziati nei passati esercizi finanziari sia quelli previsti per il prossimo triennio.

« Dopo gli scandali del passato e la drastica riduzione dei fondi nell'ultimo biennio, la cooperazione italiana deve circoscrivere i propri obiettivi e concentrare le risorse solo nei paesi rilevanti per la politica estera italiana; — si tratta di una indicazione — contemporaneamente è necessario individuare procedure amministrative che garantiscano la massima trasparenza. A tali fini è rivolto un disegno di legge in via di elaborazione che riformerà in maniera organica l'attività di cooperazione, mantenendo gli strumenti già collaudati e introducendone dei nuovi, tra cui la conversione del debito, il finanziamento diretto ai governi beneficiari per iniziative da loro gestite e gli incentivi finalizzati alla creazione di imprese private efficienti nei paesi in via di sviluppo. In tema di procedure, l'introduzione del programma-paese e la disciplina nelle varie fasi del ciclo del progetto mirano a garantire la trasparenza sia nella scelta dei progetti sia nella loro gestione, con l'individuazione delle responsabilità amministrative per ciascuna fase dell'attuazione del progetto.

« Rilevato che la direzione generale per la cooperazione allo sviluppo soffre di gravi carenze sia per ciò che riguarda il personale amministrativo sia per le categorie specializzate di esperti economici e

legali, il ministro sottolinea l'impossibilità di creare una struttura mastodontica e autosufficiente e dichiara di preferire di gran lunga la creazione di un ente esterno, una fondazione che gestisca tecnicamente i progetti e provveda alla rendicontazione amministrativa; al ministero resterebbe la responsabilità di definire la politica di cooperazione, di programmare le sue risorse e di negoziare i programmi-paesi e i progetti con gli Stati beneficiari. Naturalmente il disegno di legge di riforma prevederà rigorosi controlli *in itinere* ed *ex post*, per assicurare la massima trasparenza ed efficienza nell'esecuzione dei progetti.

« Inoltre il ministro ricorda che con la legge n. 121 del 1994 il Parlamento ha conferito al Governo la delega per riordinare la direzione generale con un decreto legislativo (forse giunto nella nostra Commissione ma credo respinto), il cui testo è stato sottoposto nei mesi scorsi ad un primo esame da parte delle Commissioni affari esteri. Il Governo (non abbiamo poi più avuto un decreto di riordino) chiede la proroga di tale delega già prevista dall'atto Senato n. 777, per sottoporre al Parlamento un nuovo testo, dal quale saranno escluse tutte le disposizioni di carattere strutturale, limitando così la portata del decreto alle misure essenziali a rimettere in moto l'attività della direzione generale, che ha ancora in gestione circa 1.600 progetti. Conclude auspicando che le iniziative annunciate possano contribuire ad alimentare la fiducia in un nuovo corso della cooperazione italiana ».

Questo è l'auspicio che oggi naturalmente rinnoviamo.

Ho voluto darvi questa brevissima informativa per sottolineare un'indicazione e un'impostazione del precedente ministro degli affari esteri, mentre oggi ascolteremo il direttore generale della cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri.

Do ora la parola al collega Stornello, presidente del Comitato permanente per la cooperazione allo sviluppo, e successivamente al ministro Aloisi.

MICHELE STORNELLO. Poiché il presidente ha già introdotto bene la materia in esame, mi limiterò a ricordare che, nell'ambito del programma del Comitato permanente per la cooperazione allo sviluppo, quella del ministro Aloisi è soltanto la prima di una serie di audizioni già programmate in quella sede: saranno ascoltati, tra gli altri, il dottor Livi, direttore della VII direzione generale della Commissione europea, il dottor Grilli, direttore esecutivo della Banca mondiale, l'ambasciatore Giacomelli, vicesegretario delle Nazioni Unite, il ministro Alessi, già vicesegretario della FAO, il dottor Gribaudo, vicedirettore dell'OIL di Torino, nonché il ministro Napoleone ed il consigliere Ghisi della direzione generale della cooperazione del Ministero.

Il programma prevede anche audizioni di responsabili della FAO, del PAM, dell'IFAD, dell'Unione europea, dell'OMS e di altre istituzioni internazionali. Abbiamo inoltre pensato di programmare alcuni viaggi per acquisire una conoscenza diretta di quanto in alcuni settori è stato fatto dalla cooperazione.

Lo scopo del programma, approvato dal Comitato nella sua prima riunione, è quello di prendere conoscenza di quanto si sta facendo nel settore della cooperazione, mentre non possiamo e non dobbiamo assumere un atteggiamento di indagine, perché di tale materia si sta già occupando una Commissione d'inchiesta. Possiamo comunque procedere attraverso audizioni di tipo conoscitivo relativamente ai vari aspetti della cooperazione. La filosofia che ci muove è quella di assumere un atteggiamento, che non può non essere proprio dell'istituzione parlamentare, di conoscenza e trasparenza in ordine a quanto avviene.

Il settore della cooperazione è uscito da un momento molto negativo ed ora lo sforzo del Parlamento, delle parti politiche e di quanti sono impegnati nel settore, si muove nella direzione di evitare che si ricada negli errori del passato.

Tra l'altro, come ricordava il presidente Tremaglia, è in programma un riordino della materia sul piano legislativo, in

rapporto al quale ritengo che la nostra Commissione sarà particolarmente impegnata nei prossimi mesi. Abbiamo quindi ritenuto, in sede di Comitato permanente per la cooperazione allo sviluppo, che l'acquisizione di elementi conoscitivi su tutto il mondo della cooperazione e sulle istituzioni che vi operano ai più svariati livelli possa essere una base più che valida per l'atteggiamento che dovremo assumere nel momento in cui saremo chiamati a procedere al riordino legislativo della materia.

In questo quadro, la Commissione ascolta oggi il ministro Aloisi il quale, nei limiti della sua competenza (quindi non con riferimento alle linee di indirizzo politico, che rientrano nella sfera politica), è qui presente per illustrarci gli elementi tecnici e operativi che in questo momento indirizzano il lavoro della cooperazione per quanto riguarda ciò che è stato fatto ed a quanto è in corso d'opera.

PRESIDENTE. Ringrazio il collega Stornello e do ora la parola al ministro Aloisi, sottolineando ancora una volta la nostra grande disponibilità e senso di collaborazione e ringraziandolo di quanto sta facendo in una posizione certamente molto difficile, in cui può confidare soprattutto sulla sua grande competenza e sensibilità.

FRANCESCO ALOISI DE LARDEREL, *Direttore generale della cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri.* Signor presidente, sono molto grato a lei e all'onorevole Stornello per il benvenuto che mi avete rivolto; sono altresì molto onorato di trovarmi oggi dinanzi alla Commissione esteri e mi rendo perfettamente conto dell'eccezionalità della situazione di un funzionario che occupa una posizione normalmente propria di rappresentanti del Governo. Poiché la differenza mi è molto chiara, sarò estremamente attento nell'esporsi fatti che siano utili per le deliberazioni che la Commissione sarà chiamata ad assumere, astenendomi però da commenti che competono ad altri livelli. La mia esposizione sarà quindi di tipo soprattutto fattuale, in quanto farò riferi-

mento alla mia esperienza e cercherò di delineare un panorama che sia il più ampio possibile.

Dall'avvio della legge n. 49 nel 1987, la cooperazione ha gestito circa 5 mila iniziative per 21 mila miliardi (di cui circa 200 per grandi lavori ed impiantistica).

Come tutti sanno, vi sono state delle gravi deviazioni, sulle quali indaga la magistratura; su tali deviazioni ho già parlato a lungo dinnanzi alla Commissione d'inchiesta parlamentare e mi propongo di non ripetermi qui, a meno che l'argomento non formi oggetto di specifiche domande.

Vi sono state anche deficienze di carattere tecnico e gestionale, causate soprattutto da mancanza di capacità di analisi economica (questo vale per la scelta dei progetti), da mancanza di capacità di redazione e gestione di contratti (che è molto importante per difendere gli interessi dello Stato), nonché da mancanza di capacità di controlli *in itinere* ed *ex post*. Ciò nonostante, il numero delle iniziative di successo è stato elevato e l'impatto sui rapporti con i paesi aiutati nel complesso è stato spesso molto positivo; esso, semmai, si è deteriorato con le inadempienze degli ultimi due anni.

Oggi sono ancora in corso circa 1.600 iniziative, sulla base di stanziamenti degli anni precedenti; questi stanziamenti ed iniziative si esauriranno nel giro di un anno o un anno e mezzo.

La riduzione degli stanziamenti ha fatto sì che siamo in grado di mantenere solo un terzo degli impegni politici che esistevano all'inizio del 1993; ciò ha pesato negativamente sui nostri rapporti bilaterali con molti importanti paesi. Questo è comprensibile, perché non abbiamo mantenuto molti dei nostri impegni.

Nel 1994 non abbiamo tenuto commissioni miste né preso sostanziali nuovi impegni. Nel 1995 siamo invece in grado di assumere nuovi impegni, anche se quasi solamente con crediti di aiuto, e riprenderemo quindi a riunire qualche commissione mista. Questi nuovi impegni vengono assunti semplicemente perché abbiamo dei residui sullo stanziamento per crediti di

aiuto, dal momento che abbiamo annullato una serie di programmi che abbiamo giudicato poco seri o poco fattibili. Si tratta quindi di una disponibilità *una tantum*, per di più finalizzata soltanto a crediti di aiuto e non a doni, e per questo inadatta ad intervenire nei paesi più poveri.

Lo stato degli stanziamenti per l'anno in corso e per i successivi è estremamente preoccupante; al riguardo, lascerò agli atti della Commissione una tabella, da cui si desume che nel 1992 il totale dei doni, dei crediti di aiuto e dell'aiuto alimentare era pari a 3.663 miliardi; per il 1995 tale cifra scende a 803 miliardi, mentre per il 1996 e per il 1997 si prevedono, rispettivamente, 583 e 743 miliardi. In proposito, vorrei rilevare che lo stanziamento per il 1995 è pari ad un quarto di quello che esisteva nel 1992, che esso si ridurrà ulteriormente nel 1996 e che una parte molto importante (circa l'80 per cento) dello stanziamento previsto per i doni è già « prenotata » (per le ONG, per contributi a organismi internazionali, per borse di studio e spese di gestione) e che quindi la possibilità di finanziare nuovi progetti è praticamente inesistente.

Per l'anno in corso la situazione è alleviata da cospicui residui sui crediti di aiuto che abbiamo creato annullando programmi che non ci piacevano, ma l'anno prossimo la cooperazione rischia di fermarsi del tutto. Sul piano internazionale ciò significa che quest'anno il nostro aiuto scende dallo 0,30 per cento del PIL allo 0,18 e che nel 1994 siamo passati al terzo ultimo posto tra i donatori in termini di rapporto tra aiuti e PIL. Nel 1995 saremo sicuramente gli ultimi.

Al di là dei tagli sul bilancio degli esteri, nel 1994 si è verificato un altro evento negativo: il Parlamento non ha approvato nessuno dei provvedimenti presentati dal Governo per il rifinanziamento di banche e fondi di sviluppo (parlo di Banca mondiale, Banca asiatica, Banca africana, eccetera). Ciò ha ridotto l'aiuto pubblico italiano di ulteriori 893 miliardi; i fondi sono andati in economia e l'Italia non potrà far fronte ai suoi impegni nean-

che in questo settore. In particolare, siamo inadempienti per la decima ricostituzione dell'IDA. L'IDA è quella parte della Banca mondiale che aiuta i paesi più poveri e che è l'istituzione finanziaria di gran lunga più importante in campo internazionale. Quindi non pagheremo la nostra quota per la ricostituzione dell'IDA che, se ben ricordo, oscilla intorno al 3-4 per cento del totale.

Per quanto riguarda la struttura della cooperazione, l'attuale direzione generale della cooperazione ha 19 uffici a Roma, 5 unità tecniche locali in paesi in via di sviluppo dove abbiamo dei grossi programmi e 24 gruppi di supporto operativo all'estero in sedi minori. Abbiamo 578 dipendenti. È interessante precisare che questi ultimi non sono dipendenti del Ministero degli affari esteri, se non per una piccola parte, ma costituiscono una composizione molto varia ed eterogenea: 225 (cioè un terzo) sono di ruolo del Ministero degli affari esteri, 97 sono esperti di unità tecnica centrale a contratto, 20 sono esperti provenienti da organismi internazionali, 144 sono comandati da una ventina di altri ministeri o enti, 76 sono contrattisti e 16 sono consulenti. Questo perché la legge n. 49 del 1987, che ha creato il grosso programma di cooperazione realizzato negli ultimi anni, presenta un'enorme carenza: non ha creato la struttura per gestirlo e l'ha affidato al ministero, che non è un organo di gestione. Questa macchina è stata quindi creata con mezzi di fortuna, è una macchina abbastanza precaria e non è l'ultima causa delle inefficienze che si sono registrate negli ultimi anni; parlo delle inefficienze, non delle disonestà o di altre cose su cui indaga la magistratura.

In particolare, pochi anni fa siamo giunti a gestire fino a 5.200 miliardi l'anno; quindi il rapporto per ogni dipendente (fino alla segretaria o all'autista) era di 10 miliardi, molto più alto che per qualsiasi ente di cooperazione dei principali paesi donatori. Attiro la vostra attenzione su questa sproporzione tra stanziamenti e mezzi perché mi sembra che spieghi in parte i problemi del passato nonché uno dei problemi sui quali soffermarsi nel

progettare una nuova legge, non necessariamente decuplicando la burocrazia (ma a tale questione accennerò in seguito).

Di converso, gran parte del nostro personale in questi dieci-quindici anni ha conseguito una importante esperienza di paesi in via di sviluppo ed ha operato con grande impegno professionale. Dopo quanto è successo, non sorprende che questo personale, ed in particolare gli esperti dell'unità tecnica centrale, sia in questo momento particolarmente demoralizzato; i segni di ciò li vediamo nella nostra direzione generale e penso che si vedano anche fuori.

Le difficoltà amministrative nella gestione dei nostri stanziamenti a dono sono molto aumentate dopo lo scoppio dello scandalo. In particolare, due anni fa è stato introdotto l'obbligo di gestire gare di appalto (ed è una misura giustissima, che approvo interamente) senza però che venissero create le strutture tecniche necessarie per gestire le gare di appalto. La gestione di una gara di appalto, della commissione di gara non è particolarmente difficile, ma per fare una gara seria occorrono termini di riferimento tecnici, cioè quasi una progettazione esecutiva. Per poter gestire le gare bisogna praticamente disporre di progettazioni esecutive che rendano le gare stesse serie e non impugnabili.

Due anni fa è stata introdotta una norma che prevede che tutti i progetti che abbiano erogazioni pluriennali (e quasi tutti i nostri progetti sono pluriennali, non esistono progetti che durino meno di due o tre anni) siano sottoposti anno per anno all'autorizzazione del Ministero del tesoro. Questa è una misura apparentemente razionale, apparentemente non complicata, ma in realtà il passaggio attraverso un'autorizzazione annuale comporta una serie di ritardi, interruzioni dei pagamenti, rallentamenti e problemi con l'impresa.

Inoltre, sono stati disposti l'abolizione del fondo di cooperazione ed il rientro nel bilancio ordinario a partire dal 1° gennaio. Ciò significa in pratica che il nostro stanziamento è stato diviso in circa 20 capitoli

e che abbiamo dovuto arrestare i pagamenti per vari mesi tra il 1994 e il 1995.

A questo si aggiunge un atteggiamento estremamente restrittivo, dopo lo scandalo, da parte degli organi di controllo (Corte dei conti e Ragioneria) i quali hanno interpretato le norme già esistenti in maniera estremamente più severa. Ciò ha prodotto ogni tipo di problema e soprattutto dei rallentamenti di pagamenti nei confronti delle imprese e degli organismi non governativi, la cui eco è certamente arrivata anche a molti di voi. Tutto questo ha causato anche un aumento del contenzioso con le imprese, che è uno dei problemi che stiamo affrontando.

In realtà, il mio giudizio personale è che risulta molto difficile applicare le ordinarie norme di contabilità di Stato ad attività che si svolgono a 5-7 mila chilometri da qui, in condizioni ambientali e tecniche molto difficili ed in condizioni politiche molto spesso instabili. Riprenderò questa mia osservazione in una fase successiva del mio intervento.

Per quanto riguarda il programma di risanamento finora svolto, negli ultimi due anni è stato effettuato sul piano amministrativo un lavoro molto intenso che può riassumersi nei seguenti punti. È stata operata una completa revisione di tutti gli aspetti procedurali delle nostre numerose attività, sia per dare certezza alle procedure da seguire, sia per individuare ogni volta i responsabili dei singoli atti amministrativi. Si tratta di una misura molto importante (pensiamo agli effetti della trasparenza).

Abbiamo riorganizzato completamente l'unità tecnica centrale, cioè l'ufficio che comprende i nostri esperti, in modo da mantenere un pieno controllo amministrativo del lavoro tecnico. Questo è forse uno degli elementi che ha creato qualche malumore da parte degli esperti, i cui poteri prima erano spesso molto lati ed indeterminati; ma, ripeto, ho piena fiducia nella loro attività.

Sulla base della legge n. 121 abbiamo proceduto ad un riesame della competenza degli esperti ai fini del rinnovo dei loro contratti. Questo riesame ha portato

alla decisione di non rinnovare i contratti di 14 dei 65 esperti esaminati, i quali hanno peraltro presentato ricorso.

Inoltre, abbiamo rivisto la composizione di tutte le commissioni di collaudo che esistevano, per essere certi dei nostri collaudatori.

Abbiamo altresì potenziato il controllo preventivo di tutte le nuove decisioni da parte di un nucleo di valutazione tecnica indipendente dagli uffici che preparano i programmi, il quale opera un filtro di tutte le proposte di decisione prima che vengano portate al comitato direzionale. Il nucleo di valutazione tecnica ha respinto o riformato circa il 50 per cento delle proposte di decisione che erano state avanzate ed ha senz'altro contribuito a migliorare di molto lo standard delle decisioni che poi sono state assunte. Infine sono stati avvicendati quasi tutti i funzionari della direzione generale (sono 45) ed è stata effettuata una rotazione di quasi tutti gli esperti nei rispettivi incarichi che ricoprivano da anni.

Accanto a questo riordino, che ripeto si poteva fare ed è stato fatto sul piano amministrativo, è ormai pronto un progetto di riforma sia della politica di cooperazione che della relativa normativa. I due elementi sono correlati; sono molto convinto — ci tengo a sottolinearlo — che una nuova legge della cooperazione debba essere legata per i suoi contenuti a quelli di una nuova politica di cooperazione. Nell'esaminare le cooperazioni di altri paesi, vediamo delle soluzioni organizzative molto diverse tra loro perché diversi sono i contenuti della cooperazione. C'è una differenza molto forte tra la cooperazione degli Stati Uniti, e quelle del Giappone, dei paesi nordici, della Francia e bisogna tener conto del contenuto per poter individuare una struttura.

Il lavoro di preparazione della riforma è ormai molto avanzato. Esso comprende tre documenti. Anzitutto l'approvazione di un nuovo documento di politica di cooperazione (indirizzi della cooperazione), che è pronto e che intendiamo presentare al nostro comitato direzionale nel corso del mese di marzo.

Contemporaneamente sta partendo l'elaborazione di un disegno di legge di riforma della cooperazione. Anche in questo caso è stato compiuto molto lavoro preliminare; pensiamo di poter sottoporre, in tempi abbastanza brevi, un'articolato al nostro ministro.

Infine, abbiamo sul tavolo un decreto legislativo al quale lei, signor presidente, si è riferito nella sua introduzione, che era stato predisposto sulla base di una delega che il « vecchio » Parlamento aveva dato al governo di allora. Questo decreto legislativo non prevede una riforma della cooperazione, in quanto quest'ultima sarà sottoposta all'esame del Parlamento...

PRESIDENTE. Sulla riorganizzazione della direzione generale.

FRANCESCO ALOISI DE LARDEREL,
Direttore generale della cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri. Esso prevede alcune misure procedurali che sono urgenti per superare gli intoppi amministrativi che abbiamo. Non siamo in grado di presentarvelo perché la delega che il precedente Parlamento ci aveva dato è scaduta, dobbiamo quindi riottenere dal Parlamento una nuova delega. Il testo è pronto e valuteremo, a questo punto, se valga la pena cercare di anticiparlo o di trasferirne il contenuto nella riforma che è ormai abbastanza vicino: questa è una valutazione che ancora non abbiamo compiuto. Certo, tale decreto legislativo ci avrebbe fatto comodo un anno fa.

Questi tre provvedimenti sono tra di loro molto legati, come detto poc'anzi. Vorrei esporre per sommi capi i criteri cui si ispirano, lasciando poi naturalmente al ministro farne una più dettagliata e politica trattazione. D'altronde, il ministro Martino, nell'intervento citato prima dal presidente, aveva già anticipato alcuni di questi criteri.

Quanto alla concentrazione geografica, i nuovi indirizzi prevedono la ridefinizione di una serie di finalità della cooperazione, definita in maniera nuova ed adeguata sia alla evoluzione che la cooperazione ha avuto in campo internazionale sia agli in-

teressi della nostra politica estera, sia alle possibilità ristrette che oggi abbiamo nel campo della cooperazione. Si tratta comunque di finalità umanitarie, di finalità economiche ridefinite in una maniera diversa rispetto al passato e di finalità politiche che nel campo della cooperazione internazionale stanno acquisendo molta importanza rispetto alle finalità economiche che prevalevano in passato.

Sulla base di tali finalità la programmazione prevederà, già da quest'anno, una precisa concentrazione geografica degli interventi.

Un alto grado di concentrazione è comunque imposto dai drastici tagli di bilancio, ma l'aspetto qualificante di questa concentrazione è che corrisponderà a nuove priorità umanitarie, politiche ed economiche, e quindi non sarà una concentrazione solamente dettata da tagli finanziari.

In ordine ai nuovi contenuti e strumenti, ai contenuti « classici » della cooperazione (interventi di emergenza, aiuto alimentare, formazione professionale ed universitaria, appoggio alla bilancia dei pagamenti, infrastrutture) si pensa di aggiungere alcuni nuovi contenuti. Il primo è lo sviluppo umano integrato. Questo è un nuovo tipo di approccio alla lotta contro la povertà, che si è sviluppato in sede Nazioni Unite. A questo proposito, vorrei dirvi che al vertice sociale di Copenaghen, che si terrà all'inizio di marzo, mezza giornata sarà dedicata alla presentazione di un programma che l'Italia ha realizzato con l'UNDP, con il programma di sviluppo delle Nazioni Unite, che è il miglior programma che abbia mai realizzato (e l'ha fatto con noi): esso si chiama **PRODERE**. In particolare, si tratta di un programma per l'inserimento di profughi in America centrale, e che a Copenaghen verrà presentato come un modello da seguire nel campo dello sviluppo umano integrato. Questo è uno dei tanti aspetti positivi della cooperazione italiana, ma ce ne sono tanti altri.

Un secondo contenuto sarà quello riguardante gli interventi per lo sviluppo della imprenditoria locale. Si tratta di un

aspetto assai importante perché gran parte dei paesi in via di sviluppo sono passati, negli ultimi anni, da economie di Stato ad economie di mercato e quindi il campo della cooperazione, prima limitato a rapporti intergovernativi, si allarga ora alla promozione dell'imprenditoria locale. Vi è quindi un nuovo tipo di intervento, diverso dai precedenti anche dal punto di vista tecnico, il quale si inserisce nei nostri nuovi indirizzi e che inizieremo a realizzare da quest'anno.

Sono previsti anche interventi per la valorizzazione del patrimonio culturale dei paesi in via di sviluppo. Qui non si tratta di esportare la nostra cultura, ma di aiutare questi paesi a valorizzare la loro cultura e ciò perché lo sviluppo economico di molti paesi porta ad una perdita di identità culturale, che ha delle conseguenze politiche destabilizzanti: lo vediamo, per esempio, in molti paesi arabi dove il fondamentalismo islamico rappresenta, in gran parte, una reazione a questo tipo di cose. Dunque questo è senz'altro un nuovo settore della cooperazione.

Infine sono previsti interventi per la valorizzazione e la salvaguardia delle risorse naturali, compreso l'ambiente.

Per quanto riguarda le strutture, mi sembra di aver detto abbastanza chiaramente che una delle concause delle inefficienze della cooperazione è stata dovuta a forti inefficienze strutturali, sia sul piano qualitativo che quantitativo. D'altra parte, non è pensabile, per rimediare a questo effetto, di creare a Roma una struttura ipertrofica, ossia di cercare di creare a Roma una specie di seconda banca mondiale, oppure una seconda struttura amministrativa pubblica che avrebbe gli stessi problemi gestionali ed amministrativi da cui il Ministero degli esteri cerca di uscire.

È per questo che il ministro Martino - come ebbe modo di dire in questa Commissione - espresse l'opinione di mantenere nel Ministero degli esteri una struttura leggera, incaricata di definire la politica di cooperazione, programmare i fondi e negoziare con i paesi in via di

sviluppo e con gli organismi internazionali i singoli interventi.

L'attuazione tecnica e la gestione amministrativa verrebbero delegate ad una serie di strutture esterne (enti tecnici, organismi internazionali, università, organismi non governativi), di cui farebbe parte anche un ente tecnico appositamente costituito (il ministro Martino parlò di fondazione) e che riprende alcuni precedenti esistenti all'estero. In Gran Bretagna, accanto alla cooperazione inglese, vi sono i *crown agents*; in Germania, accanto al ministero della cooperazione, vi è il GTZ: si tratta di due enti di proprietà statale (quello inglese è una fondazione mentre quello tedesco è una società per azioni, entrambi operano sulla base del diritto privato). A tale riguardo mi richiamo alla mia annotazione circa la difficoltà di compiere questo tipo di attività sulla base della contabilità generale dello Stato.

Vi sarebbero poi dei controlli di merito e contabili gestiti, per conto del ministero, da enti terzi perché è bene che i controlli non vengano mai fatti da chi ha eseguito le attività.

Cosa prevediamo in ordine alla trasparenza? Anzitutto si pone il problema della trasparenza nella scelta delle singole iniziative, dei progetti da realizzare: è questo, a mio avviso, il problema più grosso e che ha creato maggiori distorsioni in passato (mi riferisco non solo alle inefficienze ma anche a materie che sono oggetto di inchiesta).

Bisogna arrivare a mettere a punto dei veri e propri programmi paese, cioè concordare con i paesi dove si lavora dei settori di intervento che giustifichino essi stessi in maniera trasparente la successiva scelta delle singole iniziative. È un lavoro molto difficile, perché richiede non solo una conoscenza dei piani di sviluppo dei paesi in cui si va ad operare e di ciò che fanno tutti gli altri paesi donatori, ma anche una capacità di analisi economica che oggi manca, in quanto praticamente non abbiamo economisti.

Per quanto riguarda la trasparenza nella gestione dei progetti, stiamo introducendo nel nostro lavoro una procedura

che si chiama ciclo del progetto e che risponde ad esperienze internazionali: in base ad essa si fraziona tutta la vita del progetto, dalla sua scelta fino alla prevalutazione, ai contratti ed all'esecuzione, con uno scadenziario chiaramente individuato e dei responsabili chiaramente identificati. Ciò dovrebbe portare alla trasparenza completa di ogni decisione amministrativa e tecnica assunta durante la vita di un progetto.

Un terzo elemento è la precisa individuazione delle responsabilità, che corrisponde tra l'altro ai nuovi orientamenti dell'amministrazione generale dello Stato.

Signor presidente, ho parlato per sommi capi e non vorrei dilungarmi troppo al fine di lasciare spazio alle domande, però, prima di concludere, mi sento in dovere di sottolineare con convinzione alcune valutazioni personali, avendo constatato come le polemiche giornalistiche abbiano dato un'impressione del tutto distorta dell'attività della cooperazione italiana. Se vi sono state delle deviazioni o dei fenomeni di corruzione, ciò verrà accertato dalla magistratura; sono convinto che essi riguardano un numero di casi ristretto rispetto al totale (ben 5 mila iniziative a dono dal 1984 ad oggi e 468 a credito di aiuto) e mi rifiuto di credere che tutte queste iniziative siano state investite, nel loro complesso, da fenomeni di disonestà. Vi sono certamente stati, ma non su tutta l'attività. Ho personalmente constatato sia delle distorsioni, delle decisioni errate nella scelta di progetti, sia delle inefficienze nella realizzazione, per una serie di motivi che ho recentemente illustrato in sede di Commissione bicamerale di inchiesta, ma anche qui si tratta di un numero determinato di casi e non di un fenomeno che investe la cooperazione nel suo insieme.

Come ho affermato in sede di Commissione bicamerale di inchiesta, il grosso dei problemi si concentra su di un numero limitato di progetti di maggiori dimensioni, in genere di carattere infrastrutturale, realizzati a dono o a credito. Si tenga presente che non realizziamo soltanto infrastrutture; i progetti di carattere infrastrut-

turale sono stati circa duecento su cinquemila, ed oltre ad essi abbiamo una miriade di progetti di formazione, di assistenza tecnica, di carattere umanitario, di organismi non governativi e di emergenza che rispondono a criteri diversi e che possono presentare problemi, ma certamente diversi da quelli dei progetti di carattere infrastrutturale.

Il grosso della cooperazione ha avuto un tasso complessivo di successi paragonabile a quello delle cooperazioni degli altri paesi e numerosi successi, anche molto importanti, di cui possiamo andare del tutto fieri; ho citato il programma PRODERE, che verrà presentato al vertice di Copenaghen, ma ne potrei ricordarne altre decine. Naturalmente potrei citare anche molti insuccessi, che sono prontissimo ad ammettere e commentare.

Il grosso della cooperazione è effettivamente giunto ai suoi destinatari finali, che si tratti di aiuti alimentari, di aiuti medici, di formazione professionale, di borse di studio, di interventi delle ONG, di aiuti alla bilancia dei pagamenti, di interventi per imprese miste e, nella maggior parte dei casi, anche per infrastrutture. Attraverso oltre 15 anni di lavoro la nostra cooperazione ha formato un *pool* di operatori ristretto ma dotato di una grande esperienza nello specifico campo; toccherà alla Commissione ed alla magistratura stabilire se vi siano responsabilità individuali, ai vari livelli, ma una colpevolizzazione globale sarebbe infondata, ingiusta e dannosa. Mentre spetterà alla Commissione di inchiesta ed alla magistratura mettere in luce tutte le deviazioni e le inefficienze che vi sono state, è importante anche effettuare una valutazione dei risultati positivi raggiunti dalla maggior parte degli interventi e del loro peso estremamente positivo nel quadro delle relazioni estere dell'Italia.

Il clima che si è creato, di condanna e di ridicolizzazione di tutta la cooperazione, ha come conseguenza portato al blocco delle attività ed è di gravissimo ostacolo al rilancio di una parte molto importante dei nostri rapporti internazionali. Signor presidente, mi fermerei qui; ho tra-

lasciato tantissimi elementi ma, rendendomi conto di non poter parlare per ore, rimango a vostra disposizione per rimediare alle eventuali omissioni, che spero non siano gravi.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro della sua relazione e do la parola ai colleghi che vogliono fare domande, osservazioni o riflessioni.

ENNIO GRASSI. Signor ministro, lei è un po' come una compagnia di giro perché è la terza volta che si ritrova a dover riferire sulla cooperazione internazionale: prima al Senato, poi nella Commissione bicamerale di inchiesta ed oggi qui alla Camera. Credo tuttavia che questo sia un bene, anche perché l'informazione sulla cooperazione è stata fatta, e da parte nostra acquisita, in gran parte attraverso organi di stampa, mentre la sua relazione rappresenta un'opportunità per tutti noi di una riflessione obiettiva nel merito sia della cooperazione sia dei rapporti tra cooperazione e politica estera. È questo, a mio avviso, il nodo politico da sciogliere, che in ogni caso sarà oggetto di una necessaria discussione nella Commissione esteri. Lei saprà che attorno a questo nodo esistono varie scuole di pensiero: la Corte dei Conti, sostenendo come la cooperazione sia parte organica, assieme alla legge n. 49, della politica estera, quest'anno sottolinea uno scarto tra le volontà e gli strumenti di tali volontà; vi è invece chi pensa che la cooperazione debba esercitare la propria autonomia in ragione del fatto che deve sganciarsi dalle ragioni della politica.

Non è certamente attraverso la sua presenza che dobbiamo sciogliere questo nodo, però mi rivolgo anche ai colleghi: nel momento in cui ci si appresterà alla revisione della legge n. 49, stiamo attenti a fare una riforma che dia conto dei problemi che lei ha testé ricordato. Li elenco sommariamente, anche perché nel mio intervento l'ellissi è necessaria per non ripetere tutti le stesse cose. La cooperazione ha avuto nella direzione generale uno strumento gracile rispetto all'imponenza dell'impegno, una gracilità che è stata sot-

tostimata e sottovalutata dai governi nel corso di questi anni: evidentemente bisogna avere i mezzi adeguati per svolgere un'attività di politica estera, ed una legge tempestiva quanto macchinosa come quella che è stata introdotta in materia di appalti dà la misura di cosa dovrebbe diventare una direzione generale quando si trovi ad operare per capitolati d'appalto. Mi immagino i funzionari del ministero alle prese con questo problema, che era a prova di trasparenza ma che non aveva la sostanza, cioè lo strumento per adeguarsi.

Mi auguro che il discorso che facciamo in questa sede non sia soltanto accademico e, per altri versi, che non si sovrapponga all'operato della Commissione di inchiesta, la quale ha come secondo obiettivo quello di fornire elementi per la riforma della legge n. 49. In questa sede lei ci ha anticipato che, in qualità di Commissione esteri, dobbiamo trattare la riforma della legge n. 49 indipendentemente dagli esiti di quella Commissione.

Al riguardo la mia preoccupazione - ma non voglio esprimere una valutazione di merito - è che non vi siano percorsi paralleli. Si tratterà eventualmente, mi rivolgo soprattutto a lei signor presidente, di trovare occasioni di reciproca positiva interferenza al fine di sapere in che modo procede la Commissione di inchiesta e in che modo la nostra Commissione possa lavorare di concerto con essa.

Infine, si tratta di decidere - e mi pare che dall'intervento del ministro emerga una valutazione in senso positivo - non solo se la cooperazione rappresenti un capitolo della politica estera, ma se essa debba esistere. Questa potrebbe sembrare un'ovvietà, ma in realtà non lo è dal momento le proposte di legge presentate in materia in questi ultimi mesi potrebbero essere lette in un senso o nell'altro. La cooperazione, cioè, potrebbe ritenere semplicemente un modo operare per fare affari, oppure si potrebbe ritenere che essa comporti semplicemente la creazione di *enclave* economico-finanziarie in ragione delle quali si procede a scambi economici. Non vorrei, signor ministro, che una lettura riduttiva del suo intervento, che in

ogni caso non condividerei, andasse in questa direzione. Sulla base di un sofisma, cioè, si potrebbe ritenere che la politica di cooperazione è corrotta e pertanto va smantellata.

La cooperazione, in realtà, è lo strumento di cui si servono oggi i grandi paesi occidentali, consapevoli del fatto che lo scambio economico non rappresenta una condizione di stabilità politica nei grandi concerti mondiali ma uno strumento sussidiario, comunque importante, attraverso il quale è possibile garantire lo sviluppo equo di realtà territoriali, che devono essere aiutate con strumenti adeguati. Se concordiamo nel ritenere la cooperazione, al di là degli elementi di crisi, di corruzione, comunque oggetto di una nostra importante azione, possiamo lavorare anche nella direzione di salvaguardare questo strumento, ovviamente adeguandolo. Non entro nel merito del modo in cui ciò possa avvenire, però mi auguro che dal dibattito non emerga la liquidazione della politica di cooperazione.

Mi pare, comunque, che gli accenni fatti dal ministro alla realtà cooperativa internazionale, in particolare francese, tedesca ed inglese, ci dicano molto sulla necessità di salvaguardare la cooperazione.

ANDREA MERLOTTI. Cercherò, presidente, di fare un intervento conciso. Desidero innanzi tutto ringraziare il ministro per la sua relazione, decisamente completa ed esaustiva. A tale proposito vorrei rivolgere l'invito al presidente di incrementare questo tipo di audizioni. Quella odierna, infatti, è la seconda che abbiamo avuto in Commissione, la prima risale all'epoca delle elezioni europee, quando un funzionario del Ministero dell'interno venne a spiegarci perché le cose non erano andate nel senso che tutti auspicavano. A mio avviso audizioni di questo genere devono essere potenziate, incrementate, perché rappresentano il modo migliore per consentirci di entrar in sintonia con i problemi che ci troviamo ad affrontare in sede legislativa.

In relazione a quanto sostenuto dal ministro, è opportuno a mio avviso separare

il programma ed il progetto riferiti alla cooperazione per il futuro da quanto è accaduto nel passato. Se ogni qual volta parliamo di cooperazione dobbiamo richiamare le notizie di stampa che fanno pesanti riferimenti agli scandali del passato (mi riferisco in particolare ad un articolo apparso ieri su *la Repubblica*), ci poniamo nella condizione peggiore per affrontare con serenità ogni discorso di carattere programmatico. Quello che è accaduto è certamente spiacevole e la magistratura sta giustamente indagando; successivamente è stata istituita anche una Commissione bicamerale d'inchiesta (sarebbe però auspicabile che l'istituzione di tali organi precedesse l'intervento della magistratura). In ogni caso credo sia opportuna una netta separazione - e su questo non concordo con il collega Grassi - tra l'attività della Commissione bicamerale d'inchiesta, che deve procedere nella propria direzione, affrontando alcuni temi, e la nostra attività, che è rivolta al futuro e deve affrontare i problemi da un punto di vista della riorganizzazione dell'attività di cooperazione.

Ho avuto modo di conoscere in questi mesi l'attività della direzione generale della cooperazione allo sviluppo e devo riconoscere di aver trovato persone con grossa esperienza. Confermo anche di aver riscontrato in tale occasione la demotivazione cui faceva riferimento il ministro, ma ritengo si tratti di un atteggiamento umano da parte di persone che hanno ben operato nell'ambito del settore e che sono state spesso coinvolte in senso negativo. Credo quindi vada riconosciuto alla direzione generale il merito di aver operato in questi mesi con fatica, ma certamente con impegno. Quello che chiedo al ministro è di aumentare, se possibile, gli sforzi; certamente, come ha sottolineato anche il presidente, offriremo tutto il nostro appoggio per cercare di risolvere i problemi e superare l'*impasse* che si è determinata, dannosa per l'attività della direzione generale.

Sono stato recentemente in Argentina, dove ho incontrato il ministro della cooperazione allo sviluppo il quale mi rappre-

sentava una situazione stranissima che si era verificata in quel paese. L'Italia, dopo aver avviato una serie di cantieri per la realizzazione di edifici destinati ad abitazioni, ha bloccato il progetto, per cui in quel paese si trovano non solo con un'opera incompiuta ma anche a dover spendere 10 milioni al mese per il controllo dei cantieri, quindi con un danno ulteriore. Trasmetto al ministro la situazione che mi è stata sottoposta, augurandomi che questi problemi possano essere affrontati e risolti quanto prima.

Credo che sia opportuno, sempre facendo riferimento a ciò che diceva poco fa il collega che mi ha preceduto, sottolineare anche un altro aspetto: non credo che qualcuno di noi consideri oggi la cooperazione come un nuovo strumento attraverso cui i gruppi di potere o di interesse economico debbano fare affari; ritengo però che la cooperazione allo sviluppo possa essere intesa come un elemento per avviare un rapporto a cui deve poi seguire un rapporto economico. La cooperazione allo sviluppo, oggi, proprio per i motivi ricordati prima, deve dare la possibilità alla nostra economia, quindi anche alle nostre aziende, di interagire (naturalmente, a parte le situazioni di emergenza) con i sistemi-paese nuovi, specialmente con quelli che si stanno orientando verso l'economia di mercato. Ho recepito questo dato anche nei contatti che ho avuto con rappresentanti di governi di paesi in via di sviluppo: guardano con estrema attenzione ai contatti, per esempio, con le nostre piccole e medie imprese, che per loro rappresentano un grandissimo elemento di sviluppo economico. Quindi, la cooperazione allo sviluppo potrebbe fare moltissimo per incentivare questo rapporto, che deve costituire un seguito di quello inizialmente avviato.

Concludo sottolineando ancora una volta il buon operato del Comitato per la cooperazione allo sviluppo istituito all'interno della Commissione esteri, perché potrà essere un ottimo elemento di contatto tra la Commissione stessa e la direzione generale competente: mi auguro che questi contatti diventino sempre più intensi e fre-

quenti, perché risulterebbero utili ad entrambi.

STEFANO MORSELLI. Signor ambasciatore, è necessaria una grande capacità di sintesi per riuscire ad essere brevi affrontando problemi come quelli oggi in discussione. È vero che lei sta girando in tutte le sedi istituzionali - e anch'io la ringrazio per questo - per cercare di fare più che mai il punto sulla cooperazione italiana; ma è anche vero che è giunto il momento di riscrivere una nuova pagina della cooperazione italiana stessa. Occorre, indubbiamente, un nuovo modo di fare cooperazione, occorre voltare pagina e, soprattutto, occorre un ritorno di immagine di cui il nostro paese ha assoluta necessità.

Mi permetta allora di sottolineare che la prima cosa da fare per girare pagina e per fare cooperazione in modo nuovo - senza colpevolizzare nessuno, per carità - consiste nel superare la burocrazia ministeriale. Non è pensabile, infatti, di lanciare un nuovo messaggio di cooperazione mantenendo la stessa burocrazia ministeriale che, in qualche modo, è rimasta coinvolta in tutti i fattacci che conosciamo, magari perché non è riuscita ad effettuare i controlli che erano indispensabili, ma rendendosi in qualche modo responsabile. È vero che oggi si parla di fondi non particolarmente grandi e che non abbiamo alcun vero strumento di controllo per gestire i 1.600 progetti a dono, però ve ne sono anche 200 a credito ed è necessario gestire circa 3.500 miliardi. Anche dalle sue parole emergono notevoli preoccupazioni, perché ci ha detto delle carenze che obiettivamente si determinano per le difficoltà amministrative, con le unità di collaudo, per la mancanza di nuclei di valutazione tecnica, con l'avvicendamento di alcuni dirigenti, con la mancanza di economisti. Oggi ci troviamo con una macchina ancor più profondamente carente, non in grado di gestire la grande quantità di denaro, che invece richiederebbe notevole efficienza.

Certo, non intendo demonizzare la legge n. 49, che potrebbe anche essere una

buona legge: sicuramente, però, manca chiarezza in alcune procedure e questa mancanza ha causato molti guasti. È pertanto necessaria una nuova idea di cooperazione. Probabilmente, al di là di ogni luogo comune, si potrebbe cominciare a ragionare in termini di villaggio globale e di sviluppo sostenibile. Credo che si possa obiettivamente partire da piccole e chiare regole: non è il « governo delle regole », però sono necessarie regole certe. Innanzitutto, occorre la centralità del Governo e del Parlamento circa gli obiettivi e i mezzi della cooperazione; poi, è necessario istituire una commissione bicamerale - non confondiamola con quella d'inchiesta - di controllo. Credo che in molti casi dovremmo anche riuscire a ricontrattare gli impegni assunti dai precedenti governi: poiché non mi sento di fare il notaio dei 1.600 progetti che ho ricordato, bisognerebbe ricontrattare molti impegni. Occorrerebbero, inoltre, la ridefinizione, da parte del ministero, di specifici progetti-paese, la costituzione di un'agenzia operativa per l'attuazione di questi progetti e la valutazione dei singoli programmi e, infine, l'attuazione della legge n. 241 del 1990 sulla trasparenza dei procedimenti amministrativi e della normativa comunitaria in materia di appalti. Capisco che potrebbe trattarsi di un processo farraginoso, ma è indispensabile.

È inoltre necessaria una riflessione sulle ONG, perché, a mio avviso, occorre una sospensione cautelativa delle organizzazioni non governative che non abbiano presentato rendicontazione o abbiano accertamenti penali in corso. Lei ci ha detto che per i finanziamenti per l'anno in corso si sono già prenotate dalle ONG e che il margine per nuovi programmi è minimo (ho citato quasi testualmente le sue parole): allora, vediamo se tutte le ONG sono meritevoli o se non presentino problemi. A mio avviso, per esempio, il finanziamento di ONG che abbiano accertamenti penali in corso non può essere accettabile né possibile.

Circa i programmi di cooperazione, bisogna cercare di utilizzare personale extracomunitario appositamente adde-

strato in Italia e da reintrodurre nei paesi di origine. È anche necessario un discorso globale sulla ridefinizione del ruolo dell'Italia presso gli organismi internazionali ai cui finanziamenti il nostro paese partecipa in modo rilevante. C'è molta carne al fuoco, quindi, essendo molta la materia per un confronto anche serrato ma sicuramente costruttivo, esistendo la volontà di giungere alla definizione di un nuovo modo di fare cooperazione. Credo che dal prossimo incontro con lei, signor ambasciatore, si potrà veramente cominciare - al di là della fotografia di quel che, purtroppo, è stato - ad operare in prospettiva per gettare le fondamenta della nuova legge di cui un po' tutti avvertiamo la necessità.

Mi permetto di non essere d'accordo con lei, signor ministro, quando dà per scontato che i progetti in corso debbono essere portati a realizzazione. A mio avviso bisogna fare il punto per vedere come gestire i progetti precedenti perché non si può pensare di fare i notai rispetto a quelli che certamente possono fornire ampi margini di ombra e di discussione.

GIOVANNA MELANDRI. Desidero anch'io ringraziare il ministro per la sua relazione. Vorrei evidenziare alcuni punti che riguardano lo snodo attuale, la necessità di ridefinire indirizzi fondamentali per la politica della cooperazione italiana al fine di ricevere, se possibile, qualche chiarimento in più.

Lei osservava giustamente che una nuova legge sulla cooperazione deve essere legata ad una nuova politica per la cooperazione, a nuovi contenuti. A me sembra che nell'ambito delle Nazioni unite - grazie ad un processo apertosi con la conferenza di Rio de Janeiro, proseguito al Cairo e destinato ad avere un successivo appuntamento con la conferenza di Copenaghen - si stia definendo un'ipotesi di indirizzo, di orientamento strategico della politica per la cooperazione, che dovrebbe costituire una sorta di bussola per i nuovi indirizzi di quella italiana.

Da questo punto di vista vorrei sapere se in questi nuovi indirizzi sulla coopera-

zione che saranno presentati a marzo si faccia esplicito riferimento anche alla proposta che sarà discussa alla conferenza di Copenaghen, sintetizzata in gergo con la formula 20/20, con la quale si intende vincolare una quota della cooperazione italiana al sostegno di politiche sociali.

Credo che un orientamento del Governo italiano in questa direzione sia auspicabile, anche perché in qualche modo è coerente con impegni assunti dai precedenti governi sia a Rio de Janeiro in occasione dell'approvazione dell'Agenda 21 e quindi delle linee di cooperazione in essa contenute, sia al Cairo con il programma di azione approvato in quella sede. Vorrei sapere dal ministro se negli indirizzi della cooperazione italiana si assumerà anche quest'ipotesi di vincolare il 20 per cento alle politiche sociali.

Un'altra riflessione riguarda le procedure e i meccanismi di valutazione tecnica dei progetti. Vorrei fare esplicito riferimento ad una procedura di analisi, il *Primary environmental care*, rispetto al quale tra l'altro la cooperazione italiana ha già avuto esperienza ottenendo risultati positivi. Vorrei sapere se a suo avviso questa potrebbe diventare in prospettiva una delle procedure di valutazione tecnica dei progetti da adottare.

PRESIDENTE. Desidero ringraziare il ministro Aloisi e quanti sono intervenuti. La materia è così importante che forse dovremo riprenderla quando nel mese di marzo, una volta approvati i criteri informativi in materia di cooperazione, potremo invitare il ministro per ricevere nuove informazioni e continuare il nostro dibattito.

Vorrei sollecitare la vostra attenzione (mi sembra che vi sia stata qualche incertezza) su un aspetto: possiamo e abbiamo chiesto di fare un'indagine conoscitiva sulla cooperazione, ma non dobbiamo confondere mai questa indagine con l'inchiesta, la quale va a colpire i reati commessi.

L'indagine conoscitiva è importantissima, tant'è vero che in altro momento abbiamo fatto polemica - perché no - su

quella cooperazione multilaterale che, almeno per quanto mi riguarda, lasciava molto perplessi. Mi sembra siano 48 gli organismi internazionali cui versiamo centinaia di miliardi e dai quali non riceviamo alcun rendiconto specifico, che evidenzi dove siano andati a finire i soldi dell'Italia. Ciò dipende forse dal fatto che in molti di questi organismi non abbiamo nessuno, il quale possa incidere rispetto agli obiettivi da dare al nostro contributo, che pure è pesante per le finanze dello Stato italiano.

Mi sembra emergere dalle parole del ministro e dai vostri interventi la richiesta di agganciare la cooperazione alla politica estera. Quando abbiamo definito una strategia politica sul piano internazionale, li dobbiamo andare con la cooperazione. Se, per esempio, crediamo che il Nord Africa dal punto di vista della politica estera debba essere in primo piano, allora dobbiamo arrivarci con la cooperazione per lo sviluppo; se diamo aiuti alla Bosnia, lo facciamo perché riteniamo che, anche al di là delle situazioni umanitarie presenti in tutto il mondo, la nostra politica estera debba essere « incrementata », aiutata. Pregherei il ministro di dare qualche risposta agli interrogativi sollevati dai colleghi.

FRANCESCO ALOISI DE LARDEREL, *Direttore generale della cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri*. Mi rivolgerò anzitutto all'onorevole Morselli che ha presentato una serie di questioni puntuali e poi terminerò rispondendo alle domande di carattere più generale poste dall'onorevole Melandri.

Onorevole Morselli, sono molto d'accordo sull'importanza del ritorno di immagine. Non l'abbiamo curata abbastanza; al di fuori non è così negativa, ma certamente in Italia è pessima. Trovo molto interessante la sua proposta di utilizzare personale extracomunitario, cosa che finora non abbiamo fatto; bisognerà studiare il modo di realizzarla.

Volevo assicurarle che abbiamo proceduto ad una fortissima selezione degli impegni assunti in precedenza. L'abbiamo

fatta ormai da un anno e per questo abbiamo ancora un margine finanziario: annullando una serie di impegni che non ci piacevano quest'anno abbiamo recuperato un polmone finanziario che ci permette di lavorare.

Quello che invece non possiamo sempre fare è interrompere le attività a metà. Vi sono contratti in corso che abbiamo ereditato. Sappiamo che alcuni sono inquisiti, ma l'attività del giudice probabilmente si incentra sul modo in cui sono nati; non è detto che per questo i progetti siano necessariamente cattivi. Non si tratta solo del progetto, ma del contratto, dell'obbligazione assunta verso un'impresa e un paese, per cui arrestarlo sarebbe uno spreco di risorse ed un danno politico.

Abbiamo dei progetti in corso che hanno degli errori di impostazione concettuali e che con grandissima difficoltà cerchiamo di raddrizzare; difficoltà in quanto una volta che un progetto è partito male può risultare molto caro ridefinirlo e portarlo a buon fine. Tuttavia, è un punto di onore non lasciare progetti incompleti per evitare il fenomeno che ha citato l'onorevole Merlotti, che rappresenta una delle nostre più grandi vergogne, e precisamente il progetto edilizio lasciato a metà in Argentina.

Per quanto riguarda gli organismi non governativi, di cui parleremo più a lungo se, come il presidente ha detto, verrò invitato nuovamente in Commissione, devo dire che nell'insieme ho fiducia nella loro opera e che, tra l'altro, fanno delle cose che i governi non possono o non sanno fare. Anche in questo campo, come altrove, c'è del buono e del meno buono; forse abbiamo creato troppa dipendenza avendo in passato finanziato i loro programmi al 100 per cento, mentre oggi dovremo dare un contributo del 50-60 per cento e curare che mantengano la propria capacità di autofinanziamento. Si tratta di un discorso lungo che faremo forse in un'altra occasione.

Gli onorevoli Grassi e Melandri hanno posto il problema delle finalità della cooperazione. Risponderò indirettamente, risponderai direttamente se fossi il ministro

degli esteri, ma questo non si dà per ora, per fortuna. Risponderò indirettamente per dirvi che le finalità della cooperazione internazionale hanno avuto una forte evoluzione negli ultimi dieci anni. Sono rimaste le finalità umanitarie, di cui non parlo, dal momento che le diamo per scontate; le finalità economiche sono cambiate in quanto abbiamo perso l'illusione che con questi 60, anzi 55 miliardi di dollari a livello mondiale si possa risolvere il problema economico di questi paesi. Ci si è resi conto che lo sviluppo di tali paesi dipende dalle corrette politiche economiche dei loro governi, dal loro livello di istruzione, da problemi esterni, quale la possibilità di esportare i loro prodotti, dal problema dell'indebitamento, dai tassi di interesse, eccetera. Quindi, la finalità economica della cooperazione è mutata ed è quella di appoggiare le corrette politiche economiche di questi governi, il passaggio all'economia di mercato e di compensare i danni che nel breve periodo possono avere da fenomeni come l'Uruguay-round o l'indebitamento.

La cooperazione, dal punto di vista economico, non è più vista come uno strumento a sé ma come uno strumento che va usato tenendo conto di tutte le altre vicende economiche internazionali e interne di questi paesi. L'onorevole Grassi, che ora non vedo, chiedeva se la cooperazione rappresenti un importante strumento autonomo della politica estera; posso dire che nell'ultimo decennio accanto alle finalità economiche si sono molto sviluppate le finalità politiche della cooperazione. Non parlo di politica di potenza e di sfere di influenza ma del ruolo che la cooperazione può avere ed ha sia nel prevenire i conflitti sia nella risoluzione degli stessi. Penso all'azione internazionale cui partecipa l'Italia con gli aiuti per facilitare il negoziato di pace in Palestina, penso a quello che abbiamo fatto per facilitare il

negoziato di pace in Mozambico e ancora facciamo per facilitarne l'attuazione; penso all'azione di stabilizzazione in Albania, penso a ciò che si fa in Bosnia, penso a quello che si poteva fare e non si è fatto in Ruanda ed in Somalia.

Quindi, vi è un'integrazione non più sul piano economico ma sul piano politico della cooperazione con le relazioni internazionali. Non dico che questa debba essere la politica estera italiana perché non spetta a me dirlo, ma dico che ciò sta ormai avvenendo in sede internazionale.

Per rispondere ancora all'onorevole Melandri vorrei dire che un'altra finalità della cooperazione è collegata alle grandi azioni orizzontali della comunità internazionale; la difesa dell'ambiente, i problemi demografici, la lotta contro la droga, contro l'AIDS ed altro ancora, rappresentano politiche che interessano tutta la comunità internazionale ed anche noi e possono avere successo solamente se vi partecipano anche i paesi in via di sviluppo, specialmente quelli grandi. Non si può, infatti, difendere l'ambiente o lottare contro la droga senza la cooperazione della Cina, dell'India, del Brasile. Questi paesi non sono in grado di farlo e quindi la cooperazione sempre più viene utilizzata anche per questo nell'interesse di quei paesi, di tutta la comunità e in definitiva anche il nostro.

PRESIDENTE. Ringrazio nuovamente il ministro Aloisi e i colleghi intervenuti.

La seduta termina alle 18,5.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia alle 21.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO