



Giunte e Commissioni

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

n. 7

*N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.*

**3<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE** (Affari esteri,  
emigrazione)

**INDAGINE CONOSCITIVA SULLA POLITICA DELLA  
COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO E SULLE PROSPETTIVE DI  
RIFORMA DELLA RELATIVA DISCIPLINA**

99<sup>a</sup> seduta (antimeridiana): martedì 15 gennaio 2008

Presidenza del presidente DINI

## I N D I C E

**Audizione del presidente del *Development Assistance Committee* (DAC) dell'OCSE Richard Manning**

* PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 8, 10 e <i>passim</i>	HRADSKY . . . . .	Pag. 19
DEL ROIO (RC-SE) . . . . .	14	MANNING . . . . .	3, 15, 21
LIVI BACCI (PD-Ulivo) . . . . .	11		
* MANTICA (AN) . . . . .	9, 10		
MARTONE (RC-SE) . . . . .	11		
MENARDI (AN) . . . . .	13		
* MICHELONI (PD-Ulivo) . . . . .	13		

---

**N.B.** L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

*Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democrazia Cristiana per le autonomie-Partito Repubblicano Italiano-Movimento per l'Autonomia: DCA-PRI-MPA; Forza Italia: FI; Insieme con l'Unione Verdi-Comunisti Italiani: IU-Verdi-Com; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico-L'Ulivo: PD-Ulivo; Per le Autonomie: Aut; Rifondazione Comunista-Sinistra Europea: RC-SE; Sinistra Democratica per il Socialismo Europeo: SDSE; Unione dei Democraticicristiani e di Centro (UDC): UDC; Misto: Misto; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-Italiani nel mondo: Misto-Inm; Misto-La Destra: Misto-LD; Misto-Movimento politico dei cittadini: Misto-Mpc; Misto-Partito Democratico Meridionale (PDM): Misto-PDM; Misto-Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur; Misto-Partito Socialista: Misto-PS; Misto-Sinistra Critica: Misto-SC; Misto-Unione Democratica per i consumatori: Misto-UD-Consum; Misto Unione Liberaldemocratici: Misto-UL.*

*Interviene il presidente del Development Assistance Committee (DAC) dell'OCSE Richard Manning, accompagnato dal dott James Hradsky, funzionario del Segretariato OCSE-DAC.*

*I lavori hanno inizio alle ore 11,05.*

*PROCEDURE INFORMATIVE*

**Audizione del presidente del *Development Assistance Committee* (DAC) dell'OCSE Richard Manning**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla politica della cooperazione allo sviluppo e sulle prospettive di riforma della relativa disciplina, sospesa nella seduta del 18 dicembre 2007.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e la trasmissione radiofonica e che la Presidenza ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È oggi prevista l'audizione del Presidente del *Development Assistance Committee* (DAC) dell'OCSE, dottor Richard Manning, accompagnato dal dottor James Hradsky, funzionario del Segretariato OCSE-DAC.

I colleghi ricorderanno che nell'ambito della presente indagine conoscitiva avevamo predisposto l'audizione di rappresentanti del *Development Assistance Committee* dell'OCSE, in particolare del suo Presidente, dottor Manning, cui abbiamo inoltrato l'indicazione di alcune tematiche che avremmo piacere fossero sviluppate durante il suo intervento. Sono sicuro che il dottor Manning ha preso visione di tali richieste e che le terrà in considerazione. Gli lascio quindi la parola.

*MANNING.* Ringrazio il Presidente per le parole di benvenuto. È per me un grande onore e un piacere essere qui, dinanzi a questa importante Commissione, per discutere di quella che a mio parere è un'opportunità strategica importante per l'Italia.

Come sapete, sono il presidente del Comitato per la cooperazione allo sviluppo (DAC) dell'OCSE, il cui ruolo è quello di incoraggiare una cooperazione allo sviluppo più efficace. In tale ambito vorrei parlarvi brevemente del contesto internazionale in cui l'Italia sta per intraprendere le proprie decisioni.

Abbiamo una buona opportunità a livello internazionale di cambiare alcune delle realtà locali. Attualmente vi è un approccio più coordinato per quanto riguarda l'offerta della cooperazione allo sviluppo, anche nel-

l'ambito dell'Unione europea. Stiamo cominciando ad assistere alla produzione dei primi risultati e stiamo giungendo ad una cooperazione allo sviluppo più efficace, soprattutto in settori come quello dell'istruzione, nel quale ci si è impegnati molto negli ultimi anni, anche attraverso finanziamenti del Governo italiano. Faccio presente, ad esempio, che il numero di morti per morbillo in Africa negli ultimi anni si è ridotto del 90 per cento, e ciò grazie soprattutto ai finanziamenti governativi. L'iscrizione alle scuole elementari in Africa è cresciuta del 36% nello stesso periodo. Abbiamo quindi registrato dei grandi progressi sul terreno. Tuttavia ci sono situazioni che permangono difficili e in cui i donatori devono operare insieme per ottenere i migliori risultati.

L'importante riunione che si tenne a Roma nel febbraio 2003, su invito del Governo italiano, ha permesso di lanciare una nuova iniziativa, soprattutto in merito all'armonizzazione delle prassi e delle politiche dei donatori che devono essere maggiormente adattate alle strategie sviluppate a livello locale. Un paio di anni dopo, in una riunione svoltasi a Parigi, si è arrivati ad una dichiarazione in base alla quale tutti i donatori, inclusa l'Italia, si sono impegnati a compiere progressi in questo senso. Siamo ora nella prima fase di monitoraggio per verificare quali sono i risultati ottenuti dopo quella dichiarazione prima di una riunione, che si svolgerà ad Accra nel settembre di quest'anno, durante la quale credo saremo in grado di riportare buoni progressi, anche se è naturalmente necessario proseguire lungo questa strada.

Va detto che in questo contesto l'Italia è un soggetto molto importante, sia nell'ambito dell'Unione europea, sia a livello internazionale. Come sapete, il vostro Paese, insieme ad altri Stati dell'Unione europea, si è impegnato per un incremento molto importante negli aiuti. So che, tenendo conto dei vincoli al bilancio, ciò sarà difficile, ma ritengo che l'Italia incrementerà in modo significativo il suo livello di cooperazione in conformità con gli accordi presi nell'ambito dell'Unione europea.

Se l'Italia spenderà di più in termini di cooperazione allo sviluppo e lo farà in maniera efficace, sarà molto importante che il Paese possa contare su un forte sistema per l'attuazione della cooperazione. L'Italia è già un soggetto importante nell'ambito delle iniziative multilaterali (pensiamo, ad esempio, al Fondo mondiale per la lotta all'Aids, la tubercolosi e la malaria) e ha anche partecipato attivamente alle discussioni su forme innovative di finanziamento. L'Italia ha inoltre bisogno di un sistema per l'attuazione della cooperazione a livello bilaterale che sia affidabile, efficace e che permetta di raggiungere risultati reali.

Al riguardo, il DAC negli ultimi cinque anni ha svolto un'attività comparata di monitoraggio sull'esperienza maturata dagli Stati membri dell'OCSE, a seguito della quale sono state elaborate 12 linee guida. Ho consegnato agli uffici della Commissione alcune copie dell'esame-paese (la *peer review*) svolto nel 2004 sull'Italia, a cui ha lavorato il mio collega, dottor Hradsky. Una delle conclusioni è che l'Italia deve svolgere un dibattito più ampio sui vincoli e sugli impedimenti che esistono oggi nel suo sistema di gestione della cooperazione. Tutti questi

esami-paese sono documenti intergovernativi e quindi il linguaggio è molto sobrio, ma se si legge quello riferito all'Italia si vede che esso è uno dei più critici. Da esso risulta che il vostro Paese ha ancora molto da fare per rendere efficace il proprio sistema di cooperazione, soprattutto se si vuole incrementare la cooperazione.

Da questo punto di vista quindi apprezzo molto il processo intrapreso dal Senato per mettere a punto un nuovo quadro giuridico volto ad assicurare che l'Italia attui in modo più efficace la cooperazione allo sviluppo e questa mattina vorrei rispondere alle domande che i membri della Commissione vorranno porermi in ordine alla strada migliore per riformare il quadro giuridico. Abbiamo elaborato un documento in italiano, che è a disposizione degli onorevoli, che raccoglie una serie di idee, elaborate sulla base di tutti gli esami-paese. Il documento si intitola «Gestione efficace dell'aiuto» e riporta i 12 insegnamenti che abbiamo tratto dallo studio dei sistemi dei diversi paesi. Molti di questi insegnamenti sono senz'altro applicabili al caso dell'Italia e vi incoraggio pertanto ad esaminarli. Ne citerò ora alcuni, a mio avviso fondamentali.

In primo luogo, occorre disporre di una strategia globale efficace in materia di cooperazione, ed è molto incoraggiante la vostra iniziativa in campo legislativo perché ciò darebbe all'Italia una serie di obiettivi.

Un secondo insegnamento riguarda la gestione dei diversi interessi nazionali in modo da evitare che le esigenze di breve periodo pregiudichino quelle di lungo periodo. Credo che questo costituisca un dilemma per tutti i sistemi. Secondo me dipende molto dal tipo di incentivi che sono fissati dalla legge. C'è sempre la tentazione di fare ciò che è conveniente dal punto di vista politico nell'immediato, laddove invece è necessario fare valutazioni a più lungo termine. È importante avere linee guida chiare che permettano di raggiungere questi obiettivi a lungo termine, rispettando al contempo gli interessi nazionali.

A tale proposito – e questo è il terzo insegnamento – riteniamo di grande interesse conseguire una maggiore coerenza tra le varie politiche nazionali che possono avere un impatto sui paesi in via di sviluppo. Nel vostro disegno di legge, è previsto un Comitato interministeriale incaricato – fra l'altro – di esaminare la coerenza delle iniziative da intraprendere. Forse varrebbe la pena fare della coerenza strategica stessa un obiettivo della legge. Alcuni membri del DAC, come Austria, Spagna e Svezia, hanno seguito questa via.

Il quarto insegnamento riguarda la consapevolezza dei cittadini sui temi dello sviluppo. A mio avviso anche in Italia, se si vuole difendere un incremento della spesa per la cooperazione, considerando la pressione dell'opinione pubblica per un aumento della spesa in altre direzioni, sarà necessaria una chiara strategia per spiegare ai cittadini quali sono gli obiettivi che si intendono perseguire ed in vista di quale risultato. Quindi, a prescindere dal modello organizzativo prescelto, è necessario che sia chiaro chi è responsabile della cooperazione, quali sono i risultati che si intendono conseguire e spiegare tutto questo ai cittadini.

Il quinto insegnamento sottolinea l'importanza di individuare a livello istituzionale un soggetto di alto profilo politico che sia responsabile unico della cooperazione, ma nel vostro sistema è già previsto un ministro con tale responsabilità.

Il sesto insegnamento riguarda la razionalizzazione delle strutture istituzionali che gestiscono l'aiuto bilaterale per facilitare la coerenza a livello nazionale. L'Italia ha già un sistema sufficientemente coordinato: c'è l'Unità tecnica centrale a Roma e le equivalenti locali nelle ambasciate; quindi esiste già una base su cui operare. Se da una parte sarà necessario perseguire l'obiettivo della coerenza, anche in termini di rappresentanza dell'Italia all'estero, dall'altra bisognerà poter fornire assistenza tecnica a livello locale, in vista del raggiungimento degli obiettivi a lungo termine.

Il settimo insegnamento prevede una maggiore coerenza tra i soggetti responsabili della gestione dell'aiuto multilaterale. In Italia, come in molti altri paesi, sia il Ministero degli affari esteri sia quello dell'economia e delle finanze hanno una parte importante da questo punto di vista. Nella nuova legge è previsto un metodo che permette di attuare un coordinamento migliore di quello attuale: si tratta senz'altro di una misura da incoraggiare.

L'ottavo insegnamento invita a decentrare le responsabilità in favore degli uffici locali. Il sistema italiano, che abbiamo esaminato da vicino in Mozambico e Tunisia, rispetto ad altri paesi OCSE è molto centralizzato e trasferisce poca responsabilità al livello locale. È ovviamente necessario avere un buon controllo centrale, ma al tempo stesso la maggior parte dei paesi membri del nostro Comitato sta attribuendo maggiori responsabilità agli uffici decentrati nell'ambito di una strategia globale. Credo che attualmente questo sia un sistema molto più efficace e pratico. Riteniamo che per la maggiore parte dei paesi sia necessario un maggiore investimento nelle capacità a livello locale. L'Italia, insieme ad altri donatori, può avere una parte importante in questo senso. In paesi come il Mozambico, per esempio, si vede come sia già in atto un dialogo tra la comunità dei donatori e il Governo locale; l'Italia ha delle strutture sul posto, in termini di competenze e capacità, che possono svolgere funzioni rilevanti, in particolare se vuole rivestire un ruolo importante in certi settori. In tal caso sarà necessario avere personale *in loco* cui sia attribuita la *leadership*; pertanto penso dobbiate incrementare questa attività al livello locale.

Al tempo stesso ci rendiamo conto che in Italia, come in altri paesi dell'OCSE – introduco qui il nono insegnamento – esistono vincoli in termini di gestione dei costi. Pertanto è necessario pensare molto attentamente al tipo di programmi a cui volete partecipare, affinché l'Italia abbia una sua posizione a livello di divisione del lavoro nell'ambito dell'Unione europea – che l'UE ha approvato qualche mese fa in linea di principio – e anche al modo di minimizzare i costi delle transazioni. Nel vostro Paese, così come in altri, il bilancio non è illimitato, quindi bisogna prendere decisioni conformi a tali limiti.

Anche per questo motivo – ed ecco il decimo insegnamento – i membri dell'OCSE devono concentrare l'assistenza su un numero minore di paesi beneficiari, di settori di attività e di iniziative. Molti paesi possono essere tentati di partecipare ad iniziative in molti settori, come probabilmente è successo anche all'Italia, ma noi riteniamo che i donatori debbano essere in generale più attenti e disciplinare meglio le proprie iniziative e crediamo che le iniziative dell'UE possono aiutare molto i membri dell'Unione da questo punto di vista.

L'undicesimo insegnamento è forse uno dei più rilevanti per l'Italia, ma anche per molti altri paesi. Se volete difendere l'incremento dei programmi di cooperazione dovete incoraggiare una cultura dei risultati. Come si fa, ad esempio, a sapere che la cooperazione italiana raggiunge obiettivi concreti per persone concrete nei paesi in via di sviluppo? Nell'ultimo esame-paese sono stati messi in evidenza alcuni elementi critici in questo senso. Quindi, qualunque sia il vostro sistema, dovete investire maggiormente nella valutazione indipendente dell'attuazione dei programmi e dei risultati raggiunti. Credo che il Parlamento, i vertici del Ministero degli affari esteri, del Ministero dell'economia e delle finanze e i dirigenti di un'eventuale Agenzia per la cooperazione allo sviluppo debbano avere a disposizione una valutazione dei risultati della politica di cooperazione e consiglio quindi all'Italia di dotarsi di un forte strumento di valutazione, concentrato sui risultati. Se sarà creata un'Agenzia bisognerà che essa sappia chiaramente quali sono i risultati da raggiungere e abbia al contempo una certa flessibilità nel perseguimento degli stessi. Se tale Agenzia verrà creata sarà molto importante stabilire quali sono i parametri per il cui rispetto essa è responsabile.

Arrivo così all'ultimo insegnamento: i paesi del DAC che operano bene sono riusciti ad ottenere buoni risultati quando hanno potuto contare su personale, anche locale, molto motivato ed efficiente. Se si costituisce una struttura preposta allo sviluppo, essa attrarrà personale molto qualificato. In Italia ci sono persone molto competenti e il sistema che andrete a creare potrà essere estremamente valido se si tiene a mente questo punto. Se il sistema si basa su persone che si occupano di sviluppo solo per un paio d'anni durante una carriera altrimenti estranea a queste tematiche, non si avranno persone competenti in materia. Si tratterà quindi di creare un sistema che attragga persone in grado di lavorare per tanti anni su questioni che sono molto interessanti, ma anche notevolmente complesse. Ritengo che l'Italia potrà raggiungere un livello di eccellenza che nel passato non è stato raggiunto ma che è alla sua portata.

Queste sono in sintesi le linee elaborate dal DAC, che possono essere applicate in molti e diversi sistemi. Come Presidente del DAC non posso dire che un sistema sia migliore di un altro, ciò che importa è tenere conto delle varie caratteristiche che ogni sistema deve avere. Quindi, nel mettere a punto la normativa di riforma della disciplina della cooperazione, vi chiederei di tenere conto delle idee che ho indicato.

Credo che l'Italia debba prendere urgentemente delle decisioni. Non ritengo possibile incrementare la cooperazione allo sviluppo senza assu-

mere delle decisioni importanti in termini di strategie, di politica, di personale e di valutazione. Credo che voi abbiate un'ottima opportunità in questo senso.

L'elaborazione di un nuovo quadro normativo è un compito assai lungo e difficile, perché ci sono anche gli interessi nazionali di cui tener conto ed è molto importante anche per l'Italia raggiungere un obiettivo di riforma in un ragionevole lasso di tempo. L'anno prossimo si svolgerà in Italia il vertice G8 e credo che questa possa essere una data entro cui mostrare di aver raggiunto certi risultati.

Ho visitato tutti i paesi membri dell'OCSE nel corso del mio mandato, che prossimamente passerò al collega tedesco Eckhard Deutscher, da sette anni direttore esecutivo della Banca Mondiale per la Germania, al quale riferirò i risultati di questa mia visita. Credo sia importante anche per lui prestare attenzione all'Italia perché è un Paese strategico per le decisioni assunte e tutti gli Stati membri dell'OCSE mostrano attenzione ai progressi qui compiuti.

**PRESIDENTE.** Ringraziamo il presidente Manning per le indicazioni che ha dato, che dovrebbero aiutarci a disegnare un sistema suscettibile di essere più efficace anche se, come ha detto, non esistono strutture istituzionali in assoluto migliori di altre. Sappiamo che in certi paesi la cooperazione è gestita da un ministero separato, altre volte da un'agenzia autonoma, altre ancora da diramazioni del Ministero degli esteri. Ci preoccupiamo di questo sistema, di come renderlo più efficace: è parte della riforma che stiamo esaminando.

In particolare, stiamo ipotizzando l'istituzione di un organo direttivo, che appartiene al Governo, e di un organo esecutivo, un'Agenzia, per la gestione dei progetti decisi a livello politico dal Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo (CICS). Sono aspetti sui quali il Comitato ristretto ha lavorato per cercare di individuare la soluzione più equilibrata, in grado di contemperare, da un lato, l'esigenza dell'organo politico di non perdere il controllo sull'esecuzione dei contratti con quella, per altro verso, dell'organo esecutivo di godere di un sufficiente grado di autonomia gestionale per portare a compimento gli obiettivi affidati. È questo un nodo che la nostra Commissione dovrà sciogliere, perché ci sono diverse opinioni sul modo di procedere.

Vi è un altro aspetto che il presidente Manning ha sottolineato e che dovremmo prendere in considerazione per una maggiore efficacia delle iniziative che assumeremo: occorre concentrarsi su un numero minore di paesi e di settori di attività. In tale ottica occorrerà ricordare le nostre scelte con quelle dell'Unione europea e di altri organismi internazionali.

Rilevo poi la necessità di definire un meccanismo più efficiente per la valutazione dei risultati. Tale valutazione può essere fatta all'interno o da organismi indipendenti, che verificano la realizzazione dei progetti sul terreno. In questo ambito siamo forse un po' carenti, ma è una questione in merito alla quale dovremo dare indicazioni nel disegno di legge al nostro esame, anche perché in questo modo potremo meglio rispondere alla



quarta lezione da lei indicata, quella che invita ad investire nella comunicazione con il pubblico e nell'educazione per creare consapevolezza e sostegno politico sui temi dello sviluppo.

Dopo aver brevemente ripreso alcune importanti questioni sollevate dal presidente Manning, lascio la parola ai colleghi che vogliono intervenire.

MANTICA (AN). Mi consenta, Presidente, di ringraziare il dottor Manning perché le sue dodici lezioni, che peraltro tradurrei in consigli e valutazioni di opportunità, rappresentano abbastanza bene i dilemmi che ci troviamo ad affrontare nella riforma della legge sulla cooperazione. Lo ringrazio anche per non aver sottolineato quanto l'Italia destina all'aiuto pubblico allo sviluppo, perché l'importo dello stanziamento destinato nel bilancio a tal fine è un elemento complesso da tenere in considerazione quando decidiamo quale sistema vogliamo costruire. Si tratta di una difficoltà obiettiva, *bipartisan*, che ha colpito i Governi di centro-destra e di centro-sinistra. La realtà è che negli ultimi 13 o 14 anni la media dell'aiuto pubblico allo sviluppo è sempre stata molto vicina allo 0,2 per cento del PIL. Ci auguriamo che alcuni impegni dell'attuale Governo siano mantenuti, ma ritengo che la percentuale dello 0,7 o anche dello 0,5 per cento del PIL, per la quale ci siamo impegnati a livello europeo, non sembra vicina alla nostra realtà. Quella dell'importo dell'aiuto pubblico allo sviluppo è un'altra difficoltà che ci troviamo ad affrontare, perché in realtà stiamo pensando di riformare il sistema della cooperazione avendo un potenziale di sviluppo praticamente fermo, con scarse motivazioni al cambiamento.

Vorrei concentrare le mie domande su quattro punti. Nella quinta lezione il DAC invita ad identificare un'amministrazione pubblica ed una figura di alto livello con responsabilità politiche che svolgano il ruolo di *leadership*. La Commissione, in maniera unanime, ha individuato nella carenza di *leadership* una delle debolezze del sistema italiano e siamo tutti orientati ad indicare nel Ministro degli affari esteri il *leader* della politica di cooperazione allo sviluppo, intendendo per cooperazione allo sviluppo un elemento fondante della politica estera del nostro Paese. Questo è comunque un argomento molto difficile perché, come succede in altri paesi europei, il Ministero dell'economia e delle finanze ha un ruolo rilevante, soprattutto sul piano degli aiuti multilaterali, dei grandi istituti finanziari internazionali e delle banche di sviluppo. Stiamo già verificando che, al di là del nominalismo (ossia dell'affermazione della *leadership* del Ministro degli esteri) e di un accordo di larga massima, è difficile immaginare di ridurre o, quanto meno, di condizionare l'autonomia del Ministero dell'economia e delle finanze in molte realtà. Ringrazio quindi il presidente Manning per questa indicazione, che rafforza in parte la posizione della nostra Commissione, che su questo aspetto ritiene di dover giocare uno degli elementi caratteristici della vicenda.

Il secondo tema, che credo venga poco avvertito nel nostro Paese, attiene all'ottava lezione.

PRESIDENTE. Il principio di *ownership*.

MANTICA (AN). Esatto: decentralizzare le responsabilità in favore degli uffici sul terreno. Qui si legano due elementi fondanti: l'*ownership* dei paesi riceventi e un problema strettamente legato all'Unione europea e alla modifica intervenuta nell'organizzazione degli aiuti dell'Unione europea, che ha trasferito alla periferia gran parte delle scelte sul terreno e lasciato a Bruxelles l'orientamento strategico.

Poiché sul terreno opera sostanzialmente l'ambasciata, che nella figura dell'ambasciatore rappresenta il sistema Italia e il Governo italiano, c'è un orientamento volto a sostenere che gli uffici sul terreno riportano all'ambasciatore, nel senso che strategie, scenari e priorità di carattere politico non possono mai essere demandati a uffici tecnici, sia pure competenti e altamente professionali. Proprio perché sempre più si diffonde la decentralizzazione, l'Agenzia sul terreno è comunque inquadrata in una struttura che ha al vertice una parte diplomatica oppure no? E come fanno gli altri paesi, soprattutto quelli che già si sono dotati di un'Agenzia?

L'altra osservazione che intendo svolgere riguarda la decima lezione. In passato ho usato un'espressione che vedo riprodotta in maniera diversa nel documento presentato. Per molti anni noi italiani – ma credo tutti i paesi donatori – abbiamo immaginato la cooperazione come un ristorante dove si entra e si sceglie il menù, decidendo il primo e il secondo piatto, con il paese donatore in grado di offrire tutti i prodotti delle cucine mondiali. Sono dell'avviso, invece, che dobbiamo arrivare ad una sorta di McDonald's, con il soggetto che entra nella cooperazione trovando dei prodotti *standard* e predefiniti (la formazione, la sanità, i paesi dell'Africa sub-sahariana o dell'America Latina, ogni paese sceglierà come vuole). Questa parte non è facile, perché porta ad individuare forme di aiuto diverse; penso all'aiuto al bilancio, ad esempio, di cui so che è un elemento che all'OCSE-DAC viene considerato. Proprio in applicazione della decima lezione, vorrei sapere quali, secondo l'OCSE-DAC, sono nei diversi paesi le forme prevalenti di cooperazione, soprattutto nei rapporti bilaterali e al di là di quelle tradizionali.

Il punto considerato nell'undicesima lezione rappresenta la maggiore carenza del sistema italiano, in parte legata ad una cultura antica, di tipo ottocentesco. Ogni volta che nel nostro Paese si parla di controlli la mente va subito alla ragioneria, ai contabili, a moduli da riempire, a un giro di carte continuo. Al contrario, ritengo che quando parliamo di controllo di efficienza o di efficacia dell'azione di cooperazione dovremmo immaginare strutture di controllo composte da tanti professionisti della cooperazione quanti sono quelli che la realizzano. Se il controllo di gestione venisse affidato ad un'Agenzia, la funzione di controllo verrebbe ad essere espletata da un terzo, oppure si dovrebbe tornare più strettamente alla parte ministeriale, alla parte diplomatica, a quella parte – questa è una mia opinione strettamente personale, che non vuole modificare la sua opinione in merito – a cui in fondo, per istituzione, si demanda il compito di realizzare gli obiettivi di carattere politico in politica estera?

Vorrei infine rivolgere al dottor Manning una domanda che non attiene all'oggetto delle sue lezioni, ma che riguarda un argomento molto attuale in Italia. Lei non è dell'avviso che l'OCSE-DAC debba prima o poi riflettere sull'elenco dei paesi beneficiari dell'aiuto pubblico allo sviluppo? Come possono essere ancora compresi paesi come la Cina, l'India e il Brasile, nazioni che svolgono ormai un ruolo rilevante nello scenario politico internazionale e che si battono per entrare nel Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite addirittura come membri permanenti? Come possono questi paesi chiedere aiuti? La informo che nel 2008 l'Italia elargirà 250 milioni di euro di contributo allo sviluppo della Cina: invito il presidente Dini a venire con me in Brianza per spiegare all'opinione pubblica la ragione di tale operazione, ma credo che sarà veramente molto difficile.

PRESIDENTE. Il senatore Mantica, che ha appena parlato, è stato Sottosegretario agli affari esteri per cinque anni ed è quindi persona che conosce molto da vicino tutte le questioni che stiamo esaminando.

LIVI BACCI (PD-Ulivo). Signor Presidente, siamo fortunati che l'audizione del Presidente dell'OCSE-DAC sia stata fissata per martedì di questa settimana e non per martedì della prossima, perché in tal caso non avremmo avuto il piacere di ascoltare il dottor Manning illustrare le linee guida elaborate dal Comitato da lui presieduto.

Vorrei soffermarmi su un punto, peraltro già sottolineato dal Presidente e dal senatore Mantica. La cooperazione italiana è storicamente e istituzionalmente debole nella valutazione dei risultati. A mio parere, questo rappresenta un elemento cruciale se vogliamo avviare uno *scaling up* del nostro intervento. Ritengo che un fortissimo sistema di valutazione sia essenziale e che ciò vada scritto nella legge costitutiva. La mia domanda riguarda quale modello di valutazione lei, dottor Manning, ritiene più adatto al sistema italiano. L'OCSE-DAC ha una notevole esperienza al riguardo e mi sembra – lei stesso lo ha detto – che la maggiore debolezza indicata nella *peer review* del 2004 sia costituita dall'inadeguatezza del sistema di valutazione. In particolare, che grado di indipendenza ritiene debba avere tale sistema? È infatti evidente che se tutta la valutazione venisse fatta dal Ministero degli affari esteri, che è politicamente responsabile dell'Agenzia e dell'attività di cooperazione, saremmo privi della terzietà necessaria per avere un quadro veritiero dell'efficacia della nostra cooperazione. Quale indipendenza deve avere il corpo di valutatori rispetto all'organo politico?

Mi farebbe piacere sapere quale sistema lei ritiene più efficace sulla base dell'esperienza acquisita.

MARTONE (RC-SE). Signor Presidente, anch'io vorrei ringraziare il dottor Manning per aver fornito una serie di importanti contributi al dibattito sulla riforma della cooperazione, che stiamo svolgendo ormai da

troppi mesi. Vorrei riprendere alcuni punti per chiedere qualche chiarimento in proposito.

Anzitutto, per quanto riguarda il tema della *policy coherence*, sono assolutamente d'accordo sulla necessità che, oltre a quanto il testo unificato del relatore propone in termini di strumenti di coerenza (il documento triennale di programmazione, il ruolo del CICS), forse bisognerebbe specificare chiaramente che uno degli obiettivi è garantire la coerenza tra i vari settori di *policy* che riguardano la lotta alla povertà, non soltanto la cooperazione, ma anche ad esempio il commercio estero e gli investimenti diretti esteri.

In merito alla presenza di altri attori, mi interesserebbe capire da lei, anche in base all'esperienza degli altri paesi, il ruolo di tutti i soggetti che operano nell'ambito della cooperazione, non soltanto quelli pubblici, ma anche le organizzazioni non governative (ONG), le comunità e le amministrazioni locali dei paesi beneficiari. Vorrei sapere se questi possono essere considerati non solo in relazione all'implementazione dei progetti, ma anche come soggetti della cultura della cooperazione, in grado di proporre strategie di cooperazione. Vorrei quindi capire come si può assicurare un efficace raccordo tra l'aspetto strategico definito a livello politico e quello operativo legato all'implementazione dei progetti.

Non ripeto le osservazioni già fatte sui temi dell'*accountability* e del *budget support*, su cui attendo la sua risposta.

Credo che il sistema di valutazione debba essere complesso, contemplando un modello di valutazione della qualità degli interventi e uno relativo al percorso temporale, ovverosia una valutazione *in itinere* e una *ex post* rispetto all'intervento di cooperazione. Uno dei temi sui quali ci siamo interrogati è stato quello di predisporre, oltre a meccanismi di valutazione, che a mio parere devono essere comunque indipendenti ed esterni, una funzione di ispezione simile a quella dell'*Inspection Panel* della Banca mondiale, che risulta essere un elemento interessante per quanto riguarda la cultura dell'efficacia degli interventi e anche per definire criteri, indicatori ed incentivi per lo *staff* che assicurino una piena implementazione delle strategie.

Sono d'accordo anche sulla questione della *ownership*, che non dovrebbe rimanere una enunciazione di principio, ma che dovrebbe essere assicurata da una forte presenza locale e territoriale dell'istituenda Agenzia o delle entità che dovranno svolgere un ruolo più tecnico di implementazione. La questione che oggi ci divide in questa Commissione riguarda in buona parte l'elemento della separazione necessaria tra l'aspetto politico-diplomatico di strategia e l'aspetto di attuazione e di implementazione. Su questo abbiamo posizioni diverse. Personalmente sono per un'Agenzia forte, che possa garantire l'unitarietà e anche la capacità di implementazione, non necessariamente escludendo il ruolo di indirizzo del Ministero degli affari esteri. L'unica domanda che mi sento di poter rivolgere – non vorrei trascinarla in discussioni interne alla nostra Commissione, non è neanche giusto – è come altri paesi dell'OCSE hanno garantito la separazione tra l'aspetto politico-strategico e quello attuativo.

Anch'io sono d'accordo sulla necessità di concentrarsi in aree geografiche e in settori di intervento, magari traendoli dai *Millennium development goals*. Mi sembra che sia più logico e opportuno, però, concentrarsi sui settori di intervento piuttosto che sui paesi, altrimenti la cooperazione rischia di essere strumento di politica estera nella maniera più deleteria, perché vi sarebbe una selezione a priori dei paesi beneficiari, laddove, concentrandosi sulle *issues* prioritarie, sarebbe più facile trovare una armonizzazione rispetto agli obiettivi dei paesi OCSE. È chiaro poi che, se ci si concentra sui beni comuni (per esempio, l'acqua o l'educazione), automaticamente i paesi beneficiari vengono selezionati secondo le priorità tematiche. Avete mai ragionato sulla possibilità che i paesi membri possano incaricarsi ognuno di essere il *lead country* per una tematica specifica relativa ai *Millennium development goals*, acquisendo così una specializzazione particolare ed esercitando conseguentemente una funzione di traino in specifici settori legati alla propria tradizione storica e culturale? L'Italia, ad esempio, ha lavorato molto nel passato G8 sul tema della salute globale: potrebbe essere un paese *leader* rispetto a questo tema, naturalmente facendo in modo che anche gli altri paesi OCSE siano impegnati nella stessa maniera.

MENARDI (AN). Mi associo al ringraziamento dei colleghi per la sintesi dell'intervento del dottor Manning, focalizzato sulle 12 linee guida elaborate dal DAC. Anch'io vorrei soffermarmi sul tema della valutazione chiedendole un'opinione e, se mi consente, fornendo un suggerimento.

Sperimentiamo quotidianamente in Europa e nel mondo, in particolare nell'attività privata, i meccanismi di controllo relativi alla certificazione di qualità effettuata sulle aziende da parte di organi esterni. Mi chiedo se analoga misura possa essere adattata alla cooperazione, perché consentirebbe di mettere insieme le esigenze e gli obiettivi che ci prefiggiamo nella redazione del testo legislativo di riforma. Ciò potrebbe consentire all'organo politico di mantenere la direzione e il coordinamento della cooperazione, lasciando all'Agenzia l'esecuzione attraverso un controllo di qualità, che ha una procedura ben codificata e collaudata ormai da tanti anni e che, a mio modesto avviso, non si presta ad equivoci.

MICHELONI (PD-Ulivo). Ringrazio il dottor Manning perché dopo le sue lezioni il tema oggetto dell'indagine conoscitiva mi appare decisamente più chiaro.

Fermo restando che sono molto interessato alla risposta che il presidente Manning darà alla domanda del collega Mantica sull'ottava lezione, concernente la decentralizzazione delle responsabilità sul terreno, credo che, tra le varie linee guida, la quarta, quella concernente la comunicazione e l'informazione del pubblico, sia molto importante perché solo per questa strada sarà possibile, forse, aumentare gli investimenti e spiegare il motivo della necessità di aumentarli. D'altra parte, la quarta lezione a mio avviso va collegata all'undicesima, anch'essa estremamente importante, concernente la valutazione del lavoro svolto. Ebbene, vorrei

sapere se si fa riferimento solo ad una valutazione tecnica dei progetti e della loro realizzazione o se è necessario che vi sia anche una valutazione politica. Infatti, a mio avviso, la politica deve essere presente dall'inizio alla fine in questo settore se vogliamo fare comunicazione e informazione e motivare i governi e le maggioranze che si susseguono nel Paese. Vorrei capire se esiste una doppia valutazione, in modo da riportare alla politica le proprie responsabilità e non limitarci soltanto alle responsabilità di ordine tecnico.

Infine, per quanto concerne la concentrazione degli interventi su determinati settori o paesi, vorrei associarmi alle considerazioni espresse dal collega Martone. Se si stabiliscono delle priorità, ritengo sia opportuno concentrare l'attenzione sulla tipologia di intervento piuttosto che articolare i progetti in base ad una scelta preordinata dei paesi destinatari degli aiuti, perché altrimenti si rischia di avere paesi più appetibili e più interessanti di altri.

DEL ROIO (*RC-SE*). Ringrazio il presidente Manning per le 12 linee guida illustrate in questa sede, che ritengo siano molto utili. Vorrei svolgere brevemente alcune osservazioni.

Mi soffermo, in primo luogo, sull'investimento nella comunicazione con il pubblico. Ho girato molto l'Italia partecipando ad alcuni corsi di orientamento alla cooperazione per discutere, soprattutto con i giovani, in merito a tale tema. Ho sempre riscontrato una grande apertura da parte dei cittadini nei confronti della lotta alla povertà. C'è però una contraddizione: siamo uno dei paesi ricchi che meno vi contribuisce. È una contraddizione (non l'unica) oggettiva e ritengo che lo stanziamento destinato all'aiuto pubblico allo sviluppo dovrebbe aumentare anche in considerazione di questo atteggiamento della popolazione.

Per quanto riguarda poi l'elenco dei paesi beneficiari dell'aiuto pubblico allo sviluppo, è vero che l'Italia contribuisce a tutti i paesi BRIC (Brasile, Russia, India, Cina). Probabilmente è necessaria una revisione dell'elenco di 200 paesi in via di sviluppo: il mondo cambia, non è fermo. Vent'anni fa la Cina era una realtà, oggi è un'altra. Quando si rivedranno gli Stati, si dovranno prendere in considerazione i paesi con il più alto tasso di bisogno oggettivo.

Un altro suggerimento che ho trovato molto interessante è la diminuzione della frammentazione degli interventi a favore di una loro concentrazione. Tuttavia anche sull'OCSE-DAC ho ascoltato critiche nei diversi paesi che ho visitato, ad esempio relativamente al fatto che la politica seguita da tale organismo è legata alla privatizzazione dei beni pubblici o è caratterizzata da un certo tipo di approccio. Gli sbagli ci sono sempre, è inevitabile, soprattutto in un settore così complesso, ma non è solo una questione di sbagli. Che cosa è lo sviluppo per il DAC? Nella relazione è scritto «sviluppo sostenibile» e «riduzione della povertà», ma cosa è lo sviluppo sostenibile? La riduzione della povertà è un obiettivo chiaro, ma i metodi e le formule appartengono alla politica. È chiaro che il DAC segue la politica degli Stati che contribuiscono e di quelli destinatari

degli aiuti. Vorrei che chiarisse, dottor Manning, cosa è lo sviluppo sostenibile, con particolare riferimento ai metodi di lotta alla povertà, che talvolta sono criticati da alcuni Stati o alcuni movimenti del cosiddetto mondo in via di sviluppo.

*MANNING.* Vorrei ringraziare tutti i senatori per le loro interessanti osservazioni. Farò del mio meglio per rispondere; inviterò poi il mio collega Jim Hradsky ad intervenire a sua volta. Comincerò a rispondere cercando di seguire l'ordine degli interventi, soffermandomi eventualmente su alcuni aspetti comuni alle varie domande.

Il Presidente ha detto che il progetto di legge è basato su una suddivisione tra politica ed attuazione e se l'Italia sceglie questa strada certamente non sarà la sola a farlo; ci sono altri modelli, ma diversi paesi del DAC scelgono esattamente questa strada: un ministero che pratica le scelte politiche ed un'agenzia che le applica: la Commissione europea ha creato un organismo per l'attuazione, *Europe Aid*; in Francia c'è un'Agenzia che opera sotto il controllo congiunto del Ministero degli esteri e di quello delle finanze; in Spagna c'è un'Agenzia sotto il controllo del Ministero degli esteri, in Svezia la funzione politica è svolta all'interno del Ministero degli esteri, ma c'è anche un'Agenzia esterna. Ci sono molti esempi che si possono considerare e sono abbastanza coerenti con la tendenza generale e anche se non posso dire che un sistema sia strutturalmente migliore di un altro, il tipo di modello che state esaminando voi (indirizzo politico affidato al Ministero degli affari esteri e un'Agenzia per l'attuazione) è piuttosto comune e può funzionare bene.

Come si realizza in pratica tale modello? È una delle domande più importanti che mi sono state rivolte. Rispondendo al senatore Mantica, nella maggior parte dei paesi il ruolo principale è svolto di solito dal Ministero degli esteri, di concerto col Ministero delle finanze, che in molti paesi membri ha responsabilità importanti per il sistema bancario multilaterale. Mi sembra che il Parlamento stia dando impulso a questo coordinamento, affidando un ruolo più importante al Ministero degli affari esteri, ma in collegamento con il Ministero dell'economia e delle finanze e con un forte rispetto per entrambi. Ci sono paesi dove vengono attuati altri modelli; ad esempio, in Germania c'è un Ministero per lo sviluppo, da cui dipende un Ufficio per i rapporti con la Banca mondiale. Credo comunque che il modello proposto dal Parlamento italiano sia assolutamente ragionevole e preveda un giusto coordinamento.

Anche l'attuazione del decentramento delle responsabilità a favore degli uffici sul terreno è un argomento chiave. Molti donatori pensano che sia necessario avere una capacità di dialogo politico nei paesi in cui si interviene, e questo risultato si può perseguire in vari modi. In alcuni dei paesi già menzionati (ad esempio, Spagna e Francia) ciò si traduce nel lavoro dell'ambasciata, ma anche di un ufficio per la cooperazione; nel caso della Svezia è l'ambasciata che svolge questo ruolo, ma ci sono altri organismi che collaborano con essa. Gli svedesi, in particolare, hanno una politica di cooperazione molto sviluppata e quindi sono

in grado di occuparsi delle eventuali tensioni che si possono verificare fra il livello diplomatico e quello locale; il mio collega vi dirà qualcosa di più in questo senso. Sia il sistema spagnolo, con uffici separati, sia quello svedese, con un unico ufficio, possono funzionare; è chiaro che bisogna adottare un sistema coerente, in modo che l'Italia possa far sentire la sua voce in modo chiaro nel paese in cui interviene, tenendo conto anche delle sue esigenze politiche e degli obiettivi di sviluppo a lungo termine che saranno fissati in base al piano triennale. Dovrete trovare il modo di integrare tutto questo. Molti senatori ritengono estremamente importante il dialogo a livello locale. Effettivamente è assai difficile svolgere un ruolo di *leadership* efficace in un certo settore a seconda che ci si trovi a Roma oppure in un ufficio locale.

Il senatore Mantica ha anche chiesto quali forme di assistenza andrebbero privilegiate. Non esiste una «Bibbia» del DAC. Vi è bisogno, nella maggior parte dei paesi, di vari strumenti, come progetti, cooperazione tecnica, sostegno settoriale e, soprattutto nei paesi più poveri, sostegno generale al bilancio (perché magari nei paesi più poveri non c'è un gettito fiscale sufficiente a garantire il pagamento dello stipendio degli insegnanti o a mantenere gli ospedali). È chiaro che bisogna cercare di coordinare questo tipo di intervento con altri strumenti finanziari, a livello generale o settoriale. Questo non significa che ogni donatore deve partecipare ad ogni strumento. Alcuni donatori, ad esempio la Commissione europea, danno un peso maggiore al sostegno al bilancio, mentre gli Stati Uniti sono più prudenti in questo senso. Le opzioni disponibili sono numerose e l'Italia deve decidere quali strumenti intende utilizzare. Non voglio suggerire che uno strumento sia di per sé superiore ad un altro, in quanto bisogna tener conto delle necessità e del contesto locale di cui vi occuperete.

Il senatore Mantica ha parlato anche della cultura del controllo. A mio parere il controllo della spesa è molto importante, ma talvolta non è sufficiente. Occorre inoltre creare un sistema affidabile e responsabile a livello locale perché il controllo non può essere soltanto contabile. Bisogna adottare un sistema intelligente ed essere molto attenti al lavoro dei revisori. Sulla base della mia esperienza nel sistema britannico so che una parte importante della discussione tra il Ministero per lo sviluppo e l'Ufficio nazionale di revisione contabile riguarda quali modelli di valutazione risultino accettabili e quali no. Ovviamente, vanno rafforzati i revisori locali: sono molto importanti.

Il dibattito sull'elenco dei paesi in via di sviluppo dura da molto all'interno del DAC. Vi sono molte resistenze a cancellare paesi dalla lista; molti Stati intrattengono infatti forme di cooperazione con questi paesi e vogliono conservarne il merito. Il caso della Cina è emblematico: anche se il Giappone sta chiudendo il suo programma di crediti agevolati alla Cina, alcuni paesi vogliono continuare a mantenere rapporti di cooperazione con questo paese, non soltanto perché esistono ancora aree di povertà, ma anche perché – è il caso, ad esempio della Germania – sostengono che la Cina è un paese chiave, con il quale è necessario mantenere un rapporto



costruttivo, soprattutto a livello di politiche di rilevanza mondiale, con particolare riferimento all'efficienza energetica. Credo si passerà gradualmente da un tipo di sistema ad un altro, ossia da una dicotomia Nord-Sud ad un sistema di rete, basato su rapporti multilaterali tra i vari paesi. Tra alcuni anni muterà il rapporto con paesi come la Cina e il Brasile, che ricevono cooperazione da paesi come l'Italia, gli Stati Uniti o il Giappone, ma che pure erogano cooperazione. Riteniamo che nei prossimi anni si registreranno decrementi nel volume di aiuti a Cina, India e Brasile e un incremento nel volume di aiuti in favore dei paesi africani. Non credo però che la lista del DAC cambierà presto.

Quasi tutti i senatori hanno parlato del sistema di valutazione dei risultati che, a parere del senatore Livi Bacci, deve essere un «sistema fortissimo». Una domanda che ci è stata rivolta attiene al grado di indipendenza di questo tipo di valutazione. Osservo che all'interno del Comitato ci sono vari modelli. Il nostro gruppo sulla valutazione raccomanda ad ogni modo che ci sia un forte grado di indipendenza. Se si vuole avere un sistema di controllo credibile e che giudichi in modo obiettivo è infatti molto importante che il monitoraggio dei progetti sia condotto con un forte grado di indipendenza, soprattutto nella fase dello svolgimento del progetto. L'indipendenza può essere ottenuta in vari modi: l'organo di controllo può riferire al vertice dell'agenzia o del ministero, ad un consiglio d'amministrazione (come nel caso della Banca mondiale), direttamente al ministro o ad un gruppo indipendente.

In molti paesi OCSE la funzione di valutazione è svolta all'interno di un'agenzia o di un ministero, sempre con un certo grado di indipendenza, e c'è una tendenza a volere sempre più indipendenza. Nel Regno Unito, ad esempio, in cui tale funzione è svolta nell'ambito del Ministero per lo sviluppo, è stato creato un Comitato composto da membri indipendenti che esaminano i risultati della valutazione. Quindi il Comitato è interno ma i suoi membri sono indipendenti. In Belgio esiste un doppio sistema di valutazione: uno all'interno del Ministero ed uno che riferisce direttamente al Parlamento. In Svezia è stata recentemente costituita una struttura di valutazione totalmente indipendente che neanche si trova a Stoccolma e questo è attualmente l'esempio più estremo. In Italia potete senz'altro scegliere il grado di indipendenza che volete raggiungere. In ogni caso, ritengo sia necessario investire maggiormente rispetto a quanto è stato fatto fino ad oggi e che la nuova normativa debba contemplare questo aspetto.

Nel prendere in considerazione la struttura di un'eventuale Agenzia, essa dovrebbe avere un sistema di valutazione interno; il Ministero potrebbe svolgere una valutazione più indipendente sull'operato dell'Agenzia; poi c'è il Comitato interministeriale che, così come è stato configurato, non svolgerebbe funzioni rilevanti. In Francia la funzione di controllo e valutazione è affidata ad un Comitato interministeriale cui l'Agenzia riferisce del suo operato una volta l'anno. Anche in Italia il Comitato interministeriale potrebbe svolgere un ruolo importante a livello interno. C'è poi un ruolo esterno nei confronti dei cittadini che potrebbe essere

svolto dal Parlamento. La scelta del sistema di valutazione dei risultati è ampia. Potrei soffermarmi sulle funzioni di segretariato del Comitato interministeriale francese, ma il mio collega potrà illustrarlo più nel dettaglio.

Sulla coerenza politica penso di aver già detto abbastanza. Questo argomento è significativo e nella commissione interministeriale già si sta affrontando tale problema. Dalla *peer review* consegnata emergono due aspetti fondamentali: innanzi tutto che l'Italia deve sviluppare un'esplicita coerenza politica, spiegando quali sono i risultati, cosa vuole raggiungere, e, in secondo luogo, che deve individuare dei meccanismi per valutare tali complesse questioni. Credo che abbiate la competenza per farlo.

Il senatore Martone ha parlato della cooperazione delle ONG e, più in generale, di cooperazione decentrata. L'Italia fa molto affidamento sulla società civile e la cooperazione decentrata è una caratteristica crescente della cooperazione italiana, come peraltro sta accadendo in molti altri paesi (a Madrid, per esempio, si sta sviluppando il dibattito su come sostenere la coerenza sul terreno). Credo che in Italia questo tipo di cooperazione non sia ancora molto sviluppato, ma ritengo che un suo aumento sia estremamente auspicabile. Esistono meccanismi diversi che possono essere utilizzati per compiere questo tipo di cooperazione; la Spagna, ad esempio, ha una Commissione specializzata e l'Italia, volendo, può seguire questa strada. Se c'è la capacità dei paesi, diventa facile avere questo rapporto con gli uffici decentrati o con le organizzazioni non governative nel paese nel quale si interviene.

Ho già parlato della separazione tra il diplomatico che pianifica e il tecnico che attua il progetto e ho citato i vari paesi nei quali esiste questa divisione. C'è bisogno di chiarezza nella ripartizione delle responsabilità e di una struttura strategica certa prevista dalla legge. Probabilmente il documento triennale di programmazione previsto nel disegno di legge può fornire un quadro chiaro di politica estera, così come all'Agenzia deve essere affidato un lavoro ben definito da svolgere, evitando duplicazioni. Quest'ultima deve essere responsabile di quello che fa, ma allo stesso tempo deve avere libertà di gestione al fine di conseguire buoni risultati. Infatti, se si costituisce un'Agenzia e poi non le si attribuisce autonomia di gestione, si perde la possibilità di lavorare bene. Quello di cui c'è bisogno è chiarezza: responsabilità, obiettivi certi e autonomia di gestione dell'Agenzia se si vogliono raggiungere risultati importanti.

Mi è stato chiesto se l'Italia debba concentrarsi su un settore particolare. Si tratta di una questione molto delicata. Ho lavorato nel sistema britannico e spesso mi si chiedeva quale fosse il vantaggio di operare in un ambito specifico. Ovviamente si può decidere di concentrarsi su un settore piuttosto che su un altro, ma per un Paese grande come l'Italia è difficile pensare di concentrarsi su un solo settore; è difficile anche per i paesi piccoli, anche se è ragionevole. Se l'Italia vuole specializzarsi in un paio di settori di intervento va benissimo: a mio avviso, per esempio, potrebbe concentrarsi su un particolare ambito in un paese specifico. Si può fare riferimento agli Obiettivi di sviluppo del millennio, i *Millennium develop-*

*ment goals.* Se guardiamo a quanto successo negli ultimi anni vediamo che c'è stato un aumento degli aiuti nel settore sociale ed una diminuzione degli investimenti in infrastrutture, soprattutto in Africa, anche se gli africani continuano a chiedere infrastrutture perché è di questo che hanno bisogno, anche per migliorare e aumentare l'occupazione.

Su cosa significano sviluppo sostenibile e riduzione della povertà, posso dire che da questo punto di vista gli Obiettivi di sviluppo del millennio sono stati uno strumento molto utile. Abbiamo assistito ad una significativa diminuzione del numero delle persone che vive sotto la soglia di un dollaro al giorno; la Banca mondiale ha calcolato che questa popolazione oggi è inferiore ad un miliardo di persone. A mio avviso è necessario mantenere l'accento sulla sostenibilità, perché dalla povertà si esce se si trova lavoro. Se si trova un lavoro produttivo non si è più poveri e per trovare un lavoro produttivo bisogna migliorare il proprio stato di salute, la propria istruzione. Le persone devono vivere in un paese con una crescita economica, che però arrechi beneficio a tanti. Infatti, se la crescita si basa soltanto sullo sfruttamento delle risorse naturali, come il petrolio, ciò genera molti utili per il Governo, ma non produce posti di lavoro. Bisogna allora trovare un sistema per distribuire i benefici della crescita. Lo sviluppo dell'agricoltura – come è successo in Vietnam e Cina ad esempio – sarebbe importante perché l'agricoltura dà lavoro a molte persone; in Africa si ha difficoltà a realizzare su base ampia una crescita che garantisca maggiori possibilità di occupazione. Questo è il dato fondamentale: richiede investimenti in molte aree, coerenza politica, un migliore accesso al mercato da parte dei paesi in via di sviluppo e un atteggiamento molto severo sui sussidi che penalizzano i produttori nei paesi medesimi. C'è bisogno di elaborare linee politiche che risolvano tutti questi problemi.

*HRADSKY.* Signor Presidente, signori senatori, è un onore per me che siate interessati alle prospettive del DAC. Ho lavorato per il Governo statunitense per anni; il DAC è un sistema di gran lunga diverso e spero di poter aggiungere qualcosa di utile alle vostre riflessioni.

Vorrei soffermarmi sul concetto di *ownership* che è diventato importantissimo nella cooperazione moderna perché fa dimenticare ai singoli donatori i propri sistemi, la burocrazia e le questioni interne e fa ricordare che il motivo per cui si fa cooperazione allo sviluppo è l'aiuto al paese beneficiario. Se questo principio viene chiarito ad alto livello, ovvero in un testo legislativo come quello che voi state considerando, molte delle questioni vengono risolte da sé, poiché si chiarisce il risultato da raggiungere: cioè quello del rafforzamento dell'appropriazione dell'aiuto da parte dei soggetti beneficiari.

In proposito, vorrei richiamare l'esperienza svedese, caratterizzata dallo stretto raccordo, all'interno delle ambasciate, del momento diplomatico con quello tecnico-esecutivo. Certo, la cultura svedese è diversa da quella italiana; in Svezia si cerca sempre il consenso, il compromesso, il lavoro di squadra. Abbiamo visitato l'ambasciata svedese in Kenya e

abbiamo visto i diplomatici lavorare insieme agli addetti allo sviluppo; ognuno aveva la propria area di influenza e tutti facevano verticalmente riferimento al proprio quartiere generale a Stoccolma, in modo che le varie funzioni potessero essere svolte nel modo migliore, come voleva il Governo svedese. Non so se questo sia il migliore esempio a cui ispirarvi, perché c'è una grande differenza culturale tra Svezia e Italia, però nel caso svedese questa prassi lavorativa funziona molto bene. Come ha detto il presidente Manning, se c'è la volontà di erogare concretamente cooperazione allo sviluppo, i diversi sistemi possono funzionare tutti. Se volete, posso fornirvi maggiori dettagli sul sistema statunitense in cui ho lavorato.

Per quanto riguarda la questione del controllo in Italia – in relazione all'esame-paese del 2004 – ho visitato il Mozambico, la Tunisia e sono stato a Roma una settimana. Abbiamo esaminato vari elementi del sistema italiano. In effetti, uno degli aspetti che abbiamo notato nel 2004 (non so quale sia la situazione attuale) è che la mentalità era, per così dire, molto ragioneristica. Se guardo alla vostra storia, all'inizio degli anni Novanta vi fu uno scandalo a seguito del quale l'Italia si orientò verso un forte controllo contabile; mi sembra che da allora vi sia stata una reazione esagerata, per cui si chiede l'invio di tutte le cifre a Roma, in modo che ogni lira e ora ogni euro possono essere contabilizzati. Non ho notato però un interesse corrispondente a verificare i risultati raggiunti con i soldi spesi ed in questo ho colto un paradosso. Per tale ragione, come diceva il presidente Manning elencando le 12 linee guida elaborate dal DAC, è importante elaborare una cultura della gestione per risultati. È necessario che l'Italia nelle proprie leggi dia maggiore risalto a tale cultura.

Per quanto riguarda il modello francese di cooperazione allo sviluppo, sto lavorando all'esame-paese della Francia e sto cercando di capire come funziona il sistema adottato in quel paese. I francesi, come voi, hanno svolto una riflessione e, se non vado errato, nel 2004 hanno istituito il *Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement* (CICID), ipotizzando di far collaborare i ministeri degli esteri e delle finanze, pur in considerazione delle diverse sfere di influenza. Il sistema francese ha funzionato bene, ma ora è in una fase di transizione ed è difficile capire cosa succederà l'anno prossimo. Ricordo che il CICID è presieduto dal Primo Ministro, arbitro politico tra i vari soggetti governativi presenti nel sistema. La mera esistenza di questo sistema fa sì che i due ministeri collaborino meglio, perché non vogliono che il Primo Ministro arrivi a svolgere le sue funzioni di arbitro tra loro. Il CICID si riunisce una volta l'anno (quasi ogni anno) e la cosa più importante è che esso si avvale di un segretariato composto da personale operativo, che si occupa di sviluppo: si tratta di personale delle Amministrazioni competenti per l'immigrazione, per la cooperazione allo sviluppo, per le finanze, per la difesa, che si riunisce ogni tre mesi per discutere le principali questioni da appianare.

Per quanto riguarda ancora la cultura della gestione per risultati, per qualsiasi donatore che faccia seriamente il suo lavoro, la valutazione non è l'unico strumento utile per verificare i risultati. È una questione culturale

che interessa tutte le istituzioni che lavorano allo sviluppo; posto che spetta un ruolo specifico a ciascun soggetto dei vari livelli che intervengono, occorre verificare se siano stati raggiunti gli obiettivi rispettivamente assegnati e poi riferire al responsabile politico. Credo anche che il Parlamento, alla fine, voglia conoscere non tanto i dettagli, ma come funziona strategicamente la cooperazione allo sviluppo italiana, come vengono spesi i soldi dei contribuenti e se vengono spesi nel modo che si ritiene corretto. Credo che da questo punto di vista il Parlamento ha una funzione importante, ma è comunque un aspetto che va definito a livello nazionale.

*MANNING.* Signor Presidente, ho letto con molto interesse la bozza del progetto testo unificato della legge di riforma della disciplina della cooperazione e non ho compreso la funzione del CICS. Si tratta di un organo strategico o di un organo che si occupa della gestione minuta dei progetti? Penso che la prima opzione sia preferibile.

*PRESIDENTE.* A conclusione dell'audizione non possiamo che ringraziare il dottor Manning ed il dottor Hradsky per essere venuti a riferire in Commissione, facendoci partecipi della loro esperienza, che sarà molto utile nel nostro lavoro di legislatori. Per questo siamo molto riconoscenti al DAC.

Sono state sollevate in particolare due questioni di cui credo dobbiamo ampiamente tenere conto. In primo luogo, è urgente prendere decisioni sulla struttura e sulla strategia della cooperazione italiana. In secondo luogo, abbiamo bisogno di uno strumento che sia valido nell'implementazione dei progetti, responsabile ed efficace. Sono linee guida che dobbiamo avere sempre presenti nel nostro lavoro, che auspichiamo di concludere entro la fine di febbraio, anche su sollecitazione del Ministro degli affari esteri.

Ringrazio ancora una volta il Presidente del DAC e il dottor Hradsky per il contributo offerto.

Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 12,45.*





