



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 8

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

3^a COMMISSIONE PERMANENTE (Affari esteri,
emigrazione)

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

101^a seduta: mercoledì 16 gennaio 2008

Presidenza del presidente DINI

I N D I C E**Audizione di rappresentanti di CGIL, CISL e UIL**

* PRESIDENTE	Pag. 3, 10, 13 e <i>passim</i>	<i>BARBIERI</i>	Pag. 3, 17, 23
* MANTICA (AN)	10, 11, 16 e <i>passim</i>	<i>BONVICINI</i>	12
MARTONE (RC-SE)	14, 20	<i>CAL</i>	6, 11
TONINI (Aut)	12, 14	<i>ITALIA</i>	21

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

Segle 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.

Intervengono il coordinatore del dipartimento internazionale della CGIL, dottor Giacomo Barbieri, accompagnato dal dottor Andrea Amaro, funzionario del medesimo dipartimento; il responsabile dell'ufficio internazionale della CISL, dottor Luigi Cal, accompagnato dal presidente dell'Istituto per la cooperazione allo sviluppo (ISCOS), dottor Gianni Italia; il coordinatore della Direzione nazionale del progetto Sud-UIL, dottor Roberto Bonvicini.

I lavori hanno inizio alle ore 15,10.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di rappresentanti di CGIL, CISL e UIL

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 antimeridiana di ieri.

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

È in programma oggi l'audizione di rappresentanti delle organizzazioni sindacali CGIL, CISL e UIL, ai quali rivolgo il benvenuto a nome di tutta la Commissione e lascio subito la parola per un intervento introduttivo.

BARBIERI. Signor Presidente, in primo luogo, anche a nome dei miei colleghi, desidero ringraziare lei e tutta la Commissione per l'invito a partecipare a questa audizione. Cercherò di esprimere alcune valutazioni di carattere generale sulla riforma della disciplina della cooperazione allo sviluppo, a partire da un'attenta lettura del testo unificato proposto dal relatore Tonini. I miei colleghi interverranno successivamente per precisare ulteriormente alcuni aspetti.

Già in passato, nel corso di precedenti tentativi di riforma della normativa, CGIL, CISL e UIL espressero il loro orientamento, rimasto sostanzialmente immutato nel tempo, a favore di una riforma della legge n. 49 del 1987 che permetta di aggiornare la concezione stessa di cooperazione allo sviluppo rispetto all'evoluzione nel frattempo intervenuta. Per semplificare, mi riferisco allo sviluppo del processo di globalizzazione econo-

mica e alla riflessione avviata all'interno dell'Unione europea e in sede OCSE in merito agli aiuti allo sviluppo.

Concordiamo con il legislatore che la cooperazione allo sviluppo, riformata, debba essere parte integrante della politica estera italiana, in coerenza con l'insieme della proiezione internazionale del nostro Paese. Rileviamo altresì che, nelle esperienze pratiche di cooperazione, è emersa la necessità di superare ostacoli burocratici e lungaggini per rendere più certa, efficace e snella l'attività di cooperazione allo sviluppo.

Nel testo unificato proposto dal relatore, all'esame di questa Commissione, alcune di tali questioni vengono affrontate, ma emergono anche taluni profili problematici.

Apprezziamo che, rispetto alla legge n. 49, sia stato introdotto un riferimento esplicito alla promozione dei diritti umani e del lavoro. Ci pare però che questo aspetto vada rafforzato. Infatti, pur apprezzando l'inserimento nel testo di un articolo interamente dedicato al commercio equo e solidale, riteniamo che una componente integrale sia l'effettiva realizzazione, nell'ambito della produzione delle merci scambiate, dei diritti fondamentali del lavoro. In particolare, riteniamo vada inserito un esplicito riferimento allo strumento principale di realizzazione di tali diritti, vale a dire il diritto di associazione sindacale dei lavoratori. A noi sembra che debba essere riconosciuto che l'esistenza dei sindacati sia un fattore determinante per lo sviluppo e la democrazia. Riteniamo che questo tema debba trovare una più esplicita rappresentazione.

Pensiamo poi che, nella formulazione di una nuova normativa, sia necessario evitare un eccesso di legificazione, puntando piuttosto ad una forte semplificazione. L'articolo 7 del testo unificato fa riferimento alla delegificazione delle norme di organizzazione, prevedendo una delega al Governo, ma a noi sembra che soprattutto negli articoli 14 e seguenti vi sia un eccesso di normazione.

Colgo l'occasione per segnalare un problema squisitamente sindacale. A noi pare che nel testo vi siano numerosi riferimenti a materie che forse sarebbero più facilmente regolamentabili dalla contrattazione collettiva, perché si tratta di settori già disciplinati dai contratti di lavoro del pubblico impiego. Anche questo è un modo di attuare la semplificazione legislativa, perché si sa che, quando la regolazione di un dato settore è fissata in una legge, è molto più difficile modificarla qualora si riveli non perfettamente corrispondente alle esigenze da soddisfare.

Il punto che segnaliamo con maggiore forza, comunque, è che i tre obiettivi – coerenza e definizione dell'orientamento del Paese in ordine alla cooperazione allo sviluppo, capacità di programmazione e capacità di esecuzione – dovrebbero identificarsi in strutture nelle quali si evitino sovrapposizioni. A noi pare invece che, nel testo che viene presentato, proprio su questi tre elementi fondamentali manchi chiarezza. Riteniamo che la titolarità della politica di cooperazione allo sviluppo debba spettare al Ministro degli affari esteri, in quanto decisore degli indirizzi della politica di cooperazione, che dovrebbe essere anche il rappresentante del Paese nelle competenti sedi internazionali. L'Agenzia, invece, dovrebbe

essere rafforzata nella sua autonomia e nella sua funzione di ente unico esecutore degli indirizzi e dei programmi di cooperazione definiti dal Governo e dal Parlamento. Occorre inoltre che siano più chiari i livelli in cui si decide, cioè che sia soggetto dotato di ampia autonomia nella valutazione e nella applicazione dei progetti. Infatti, se tutto ciò che non viene esplicitamente rimosso continua ad esistere, chi decide, per esempio, l'approvazione dei progetti? Solo nell'anno scorso ci risulta che ne siano stati approvati più di 700. Chi dovrebbe decidere al riguardo, il Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo (CICS)? Francamente non credo che ciò contribuirebbe a snellire e a rendere più efficace il sistema.

Al CICS dovrebbe essere assegnata esclusivamente la funzione di garante della proiezione internazionale dell'Italia, in correlazione alla creazione di un Fondo unico, in cui sarebbe bene che confluissero anche le risorse – che restano cospicue – di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze. Parimenti, riteniamo difficile comprendere come ad un'Agenzia, dotata di ampia autonomia nella valutazione dei progetti, possa essere inibita, per legge, la possibilità di articolazioni territoriali. L'esperienza insegna che non sono interventi *spot* quelli che si realizzano con le attività di cooperazione ed è ragionevole pensare che l'Agenzia debba poter godere di ampia autonomia.

Vorrei fare due ultime osservazioni, la prima delle quali ha per noi un certo peso e credo sia ampiamente condivisa. Si deve trovare il modo di ribadire quanto già stabilito nella legge n. 49, ovverosia che gli stanziamenti per la cooperazione allo sviluppo non possono essere utilizzati, direttamente o indirettamente, per finanziare attività militari. Tale principio è già enunciato nel testo unificato, ma ritengo vada esplicitato con maggiore nettezza.

L'ultima questione – che verrà probabilmente affrontata in maniera più approfondita dai miei colleghi – riguarda in generale il ruolo della società civile. Anche in questo caso riteniamo occorra essere più chiari. Francamente non capiamo perché nell'articolo dedicato alla partecipazione della società civile debbano essere inserite anche le Regioni e gli enti locali, che forse meriterebbero una specifica collocazione. In secondo luogo, non si spiega perché, invece, si mantiene separata la possibile partecipazione di soggetti privati.

Da ultimo, sempre in merito al ruolo della società civile e in ordine all'obiettivo dell'efficacia e dell'efficienza del sistema, rifacendosi anche all'esperienza dell'Unione europea, è bene che siano elaborati parametri certi e inequivocabili per la valutazione di idoneità dei soggetti privati che si candidano ad essere attori della cooperazione allo sviluppo. Per l'esperienza che abbiamo maturato, pensiamo che, anche all'interno della cooperazione allo sviluppo, si debba tenere conto della professionalità, della specializzazione, della dedizione continuativa a un preciso ambito di attività. Nell'articolo 16 del testo unificato viene presentata una lista contenente una vastissima gamma di soggetti potenzialmente attori della cooperazione. Non abbiamo nulla da eccepire in merito, ma devono essere

al contempo garantiti precisi parametri e criteri di valutazione sull' idoneità di tali soggetti.

CAL. Signor Presidente, innanzi tutto vorrei esprimere il mio apprezzamento per lo sforzo plurale compiuto da questa Commissione per cercare di ricondurre ad unità le numerose proposte di legge presentate.

Penso che sia urgente arrivare presto all' approvazione della nuova disciplina della cooperazione allo sviluppo, altrimenti rischiamo di ritrovarci in questa sede tra altri dieci anni. Ricordo, infatti, che dieci anni fa partecipai ad analoga audizione; eravamo tutti più giovani, con i capelli un po' meno grigi. Mi fa piacere pensare di tornare qui tra dieci anni, ma sarebbe meglio fare il massimo sforzo oggi.

Svolgerò un' analisi puntuale di alcuni aspetti qualificanti del testo unificato proposto dal relatore Tonini. In primo luogo, vorrei sottolineare una considerazione svolta dal dottor Barbieri, con la quale concordo: occorre evitare un eccesso di legificazione.

Penso poi che sia positivo il passaggio dal concetto di aiuto allo sviluppo a quello di sviluppo del partenariato in un contesto di interdipendenza. È un cambiamento culturale importante che desidero sottolineare. Così pure penso sia importante che la politica della cooperazione sia parte integrante – e io aggiungerei qualificante – della politica estera del Paese.

Vorrei anche accennare alla necessità di coerenza nei comportamenti assunti nelle politiche internazionali perché i soggetti che vi partecipano sono tanti. Ad esempio, salta agli occhi la peculiarità del rapporto tra commercio e cooperazione, perché il commercio può vanificare con poco ciò che viene fatto con la cooperazione.

Il comma 2 dell' articolo 1 del testo unificato elenca i principi ispiratori della cooperazione allo sviluppo: i diritti umani fondamentali, la lotta alla povertà, il lavoro, la salute e così via. Si fa poi riferimento alle politiche, a cominciare da quelle di riconciliazione e risoluzione politica dei conflitti. Ebbene, ritengo che sarebbe più utile cominciare con la promozione e il consolidamento della democrazia e delle strutture democratiche della società civile. Infatti, in assenza di queste ultime, è più facile che sorgano conflitti, e la storia lo ha ampiamente dimostrato. Aggiungerei inoltre che va favorita la cittadinanza piena degli attori sociali liberi come fattore primario di democrazia, cioè i sindacati e le imprese, nonostante queste ultime, anche sotto una dittatura, siano sempre più libere rispetto ai sindacati.

La storia del dopoguerra conferma che l' affermazione della democrazia passa attraverso la valorizzazione e la libertà di espressione di attori sociali come il sindacato. Non serve che faccia degli esempi, è qui presente il presidente Andreotti. Il sindacato è stato l' attore principale di grandi processi di democratizzazione. Nel gennaio 1981 abbiamo presentato Waleša al senatore Andreotti, più volte Presidente del Consiglio e Ministro degli esteri. È il sindacato che ha iniziato a picconare il muro di Berlino ed ha fortemente contribuito al cambiamento in quell' area. Dieci anni più tardi gli abbiamo presentato un giovane che si chiamava Lula,

anche lui sindacalista, che lottava per la libera espressione all'interno di una dittatura. Noi lo abbiamo aiutato e l'allora ministro Andreotti ci ha dato una mano forte. Lo stesso Lula oggi afferma di non sapere, se non ci fossimo stati noi, se oggi sarebbe Presidente del Brasile. Faccio questi due esempi, ma potremmo farne altri. In Zimbabwe il capo dell'opposizione è di espressione sindacale. In Cile è stato il sindacato a riuscire a convogliare tutto lo sforzo democratico, anche delle forze politiche, per far fronte a Pinochet. Ancora una volta sono contento di avere qui il senatore Andreotti, perché a quei tempi ci ha aiutato a promuovere una stampa libera, che non esisteva. A mio parere questo elemento va assolutamente sottolineato.

Il nostro sindacato può vantare una presenza politica e di partenariato in situazioni difficili come quella della Cina, dell'Iran o della Birmania. Tuttavia mi piacerebbe poter contare anche sulle risorse della cooperazione per poter attuare interventi efficaci. Pertanto, concludendo su questo primo punto, tra le finalità aggiungerei la valorizzazione, nei luoghi dove facciamo cooperazione, dell'esperienza italiana delle relazioni industriali, che si basa sul dialogo e sulla negoziazione. Abbiamo rapporti con 180 paesi nel mondo e ci invidiano molto la nostra esperienza di relazioni industriali. Perché allora non presentarla come sistema?

Al comma 4 dell'articolo 4 è scritto: «Sono abrogati l'articolo 2, comma 2, secondo e terzo periodo, il comma 6, lettera c), ultimo periodo, dell'articolo 3 e l'articolo 4, comma 2-bis, della legge 26 febbraio 1987, n. 49». Non sarebbe meglio abrogare tutta la legge n. 49, naturalmente prevedendo un periodo transitorio fino all'entrata in vigore della nuova legge? Non credo infatti che la permanenza in vigore *ad libitum* dei due regimi possa aiutare il cambiamento del sistema della cooperazione.

Trovo positiva l'istituzione di un Fondo unico prevista al comma 1 dell'articolo 6, ma al comma 2 si contraddice l'idea dell'unicità introducendo una serie di eccezioni. Bisognerebbe che vi fosse una maggiore coerenza in questo senso.

All'articolo 6-bis si istituisce il CICS: concorderemmo con l'istituzione di tale organismo se fosse esclusivamente d'indirizzo e non di decisione e di approvazione come si prospetta al comma 5, dove si dice: «autorizza i relativi interventi» (delle iniziative di cooperazione nazionale). Se il CICS deve fare questo lavoro, francamente penso che la paralisi è assicurata. Quando si tratta di questioni trasversali sono il Consiglio dei ministri o il Ministro degli esteri, d'intesa con i Ministri interessati, a dare direttive di carattere generale.

All'articolo 13 si parla di «interventi internazionali di emergenza umanitaria». Non mi pare una sintesi felice. Penso che i due concetti vadano separati: una cosa è l'emergenza, un'altra l'intervento umanitario. Per emergenza credo si debbano intendere le calamità naturali, che sono di pertinenza della Protezione civile e dell'Esercito; l'intervento umanitario viene subito dopo, quando, superata la prima fase, occorre affrontare le conseguenze che colpiscono la popolazione.

Veniamo ora al piatto forte: il Capo IV – Agenzia italiana per la cooperazione e la solidarietà internazionale. A me sembra che quella dell’Agenzia sia una novità molto positiva, se è impostata però correttamente, perché altrimenti rischia di diventare un carrozzone, con il rischio di causare l’immobilismo della cooperazione per l’eventualità di veti incrociati. Innanzi tutto riterrei più opportuno denominarla «Agenzia italiana per la cooperazione internazionale» e non, come proposto nel testo unificato, «Agenzia italiana per la cooperazione e la solidarietà internazionale». Non vorrei infatti che chi invia pacchi dono in uno qualsiasi dei paesi in via di sviluppo diventi interlocutore dell’Agenzia, che comunque deve ispirarsi ai principi della solidarietà.

All’articolo 14, comma 3, lettera c), è detto: «l’Agenzia promuove forme di partenariato con soggetti privati per la realizzazione di specifiche iniziative di cooperazione». Vorrei che fosse chiarito quali sono i soggetti privati che possono dar vita a forme di partenariato, perché tale previsione apparentemente sembra complicare la situazione.

Ritengo che il comma 4, lettera f), dell’articolo 14 sia un punto dirimente del ruolo e del profilo dell’Agenzia. Tra i principi e criteri direttivi è prevista la «deliberazione da parte del Direttore dell’Agenzia di regolamenti interni di contabilità, approvati dal Ministro degli affari esteri, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, ispirati, ove richiesto dall’attività dell’Agenzia, a principi civilistici, anche in deroga alle disposizioni sulla contabilità pubblica e rispondenti alle esigenze di speditezza, efficienza, efficacia e trasparenza dell’azione amministrativa e della gestione delle risorse». Se si vuole evitare che l’Agenzia nasca come un animale legato non solo per il collo, ma per tutte e quattro le zampe, cancellerei le locuzioni «ove richiesto dall’attività» e «anche in deroga» per assicurare snellezza alla sua attività.

Al comma 8 dell’articolo 14 si dice: «(...) escludendo in ogni caso la costituzione di strutture permanenti dell’Agenzia nel territorio dei paesi partner beneficiari». Vorrei solo ricordare che la legge spagnola di cooperazione prevede che l’Agenzia (a cui, a mio parere, la nostra dovrebbe somigliare) abbia in attività 36 uffici tecnici di cooperazione nelle aree di importanza, 12 centri culturali, 3 centri di formazione, per non parlare del fatto che in queste diramazioni è presente anche l’addetto sociale, un tema su cui dibattiamo da 25 anni. Non credo che questo disegno sia da disprezzare, anzi credo che nelle aree dove l’Italia ha deciso di sviluppare la sua politica di cooperazione possa servire da riferimento. Ci rendiamo conto che intervengono problemi di rapporto con le sedi diplomatiche, ma mi rifaccio ancora alla legge istitutiva dell’Agenzia spagnola, in cui si dice che le strutture sono ascritte organicamente alle ambasciate sotto la direzione del capo missione. L’interlocuzione con i governi non spetta certo al rappresentante dell’Agenzia, ma all’ambasciatore; c’è però la dipendenza funzionale dell’Agenzia, che ha ruolo operativo ed esecuzione tecnica propria. Lo schema che esiste a livello nazionale – con il Ministro che stabilisce gli indirizzi di carattere generale e l’Agenzia che opera tecnicamente – con le debite proporzioni si ripete a livello locale:

l'ambasciatore si occupa delle questioni politiche di carattere generale, le articolazioni territoriali dell'Agenzia agiscono secondo la propria autonomia. Mi riferisco, precisamente, all'articolo 26 della legge spagnola.

Siccome sono consapevole dell'eventualità che sorgano conflitti nei rapporti tra diplomatici e tecnici, forse si potrebbe immaginare, all'inizio, di chiamare a dirigere l'Agenzia un diplomatico competente, ma fuori ruolo, in modo da assicurare un collegamento con il Ministero degli affari esteri. È un'opinione assolutamente personale, ma che in attesa di ulteriori verifiche potrebbe intanto risolvere il problema.

Al Capo V – Partecipazione della società civile, dal nostro punto di vista, sarebbe opportuno introdurre alcune modifiche di rilievo agli articoli 15, 16 e 17. In particolare, all'articolo 15, comma 2, le lettere *b)* e *c)* andrebbero unificate modificando il testo nel seguente modo: «le organizzazioni non governative e le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS) come pure le organizzazioni di commercio equo e solidale, della finanza etica e del microcredito che rispondono a precisi criteri di specificità, idoneità e competenza». Altrimenti, il testo risulterebbe sproporzionato. Forse si potrebbe modificare anche la lettera *d)*, comprendendo il testo nella modifica anzidetta. Non credo comunque che si dovrebbe parlare di «comunità di cittadini immigrati» perché ciò potrebbe dare luogo a moltiplicazioni di comunità all'infinito. Sarebbe piuttosto opportuno parlare di «organizzazioni», ed il testo modificato potrebbe comunque essere ricompreso nel precedente alinea. Anche in questo caso è opportuno, a mio parere, fare riferimento alla legge spagnola che tra i soggetti della cooperazione indica esplicitamente le università, le imprese e le organizzazioni di impresa, i sindacati e altri agenti sociali. Ritengo che una riflessione al riguardo sarebbe quanto mai opportuna.

Sempre con riferimento al tema dei soggetti della cooperazione si potrebbero aggiungere le organizzazioni non governative che abbiano notevoli dimensioni operative. In altre parole, vorrei che si potessero selezionare le ONG sulla base di alcuni criteri specifici, quali notevoli dimensioni operative, vasti rapporti internazionali, una specchiata storia gestionale, l'emanazione da solidi e riconosciuti attori sociali ed istituzionali, un ruolo fondamentale nei processi di democratizzazione. Sarebbe opportuno che per questi soggetti fosse immaginata una sorta di corsia preferenziale rispetto all'attuazione dei progetti e all'allocazione, concordata preventivamente, di risorse di cui dovranno accuratamente rispondere su base annua adottando un accurato sistema di rendicontazione.

Mi si consenta di fare l'esempio della maratona di New York, alla quale partecipano oggi circa 37.000 corridori, anche se le richieste pervenute superavano la cifra di 100.000 partecipanti. Le ONG fino a ieri erano 200, oggi, con l'apertura alle ONLUS, rischiano di diventare diverse migliaia. Nella maratona di New York, come in altre competizioni simili, nonostante partecipino numerosissimi concorrenti, coloro che sono considerati i migliori corridori a livello mondiale non stanno all'interno dello schieramento, ma in prima fila perché, avendo già vinto svariate gare di alto livello, sono in grado di emergere ed arrivare tra i primi al traguardo.

Similmente, le 15 o 20 organizzazioni non governative che possono vantare notevoli dimensioni operative, importanti rapporti internazionali e una specchiata gestione dovrebbero poter partire in *pole position* - come del resto accade in Spagna - per poter incontrare l'Agenzia per la cooperazione e di presentare ipotesi di progetto. L'Agenzia eroga loro le risorse necessarie a patto che queste presentino alla fine dell'anno un'adeguata rendicontazione.

MANTICA (AN). Lei sa che secondo la legge italiana sulla contabilità questo non è possibile? Secondo la legge si può procedere solo sulla base di un progetto. Lo dico a difesa delle ONG. Mi scuso per l'interruzione, ma si tratta di un argomento molto delicato e importante.

Intanto le ricordo che anche in Italia esistono ONG di livello internazionale e di grandi dimensioni, quali «*Save the Children*», «*Amnesty International*» o «*Terre des Hommes*», ma purtroppo, sulla base della legge di contabilità, non si possono finanziare le ONG sulla base del numero di progetti che presentano. I finanziamenti vengono assegnati progetto per progetto. Ciò vuol dire che indirettamente non si può finanziare l'organizzazione di base delle ONG e dunque risulta difficile favorire la loro integrazione. Eventuali soluzioni potrebbero essere immaginate solo in deroga alle vigenti norme di contabilità dello Stato. Questo rappresenta ovviamente un limite non indifferente per le ONG italiane, che continuano a restare di piccole dimensioni e a muoversi in modo artigianale. Ora, per non modificare quella legge commettiamo due fondamentali errori. Il primo, tenuto conto di una serie di spese fisse, è quello di accettare un sovracosto sui singoli progetti; pertanto è assolutamente comprensibile che alla fine si determini un incremento del 10 per cento in risposta ad alcune esigenze. Il secondo è di spendere in modo inadeguato le risorse che si stanziavano per progetti di informazione al pubblico (si tratta spesso di convegni costosissimi), ma che in realtà, come tutti sappiamo, sono destinati alle singole ONG per coprire le spese fisse.

Lei ha toccato un argomento di una delicatezza e di una importanza estrema, la cui soluzione non può però prescindere da una modifica delle norme di contabilità dello Stato. E questa deroga non si può chiedere solo per le ONG che operano nel settore della cooperazione allo sviluppo, perché questo aspetto tocca una serie di questioni, in molte fasi dell'attività dei ministeri italiani. Quindi o si decide di concedere una deroga in questo senso oppure non credo se ne possa ottenere una apposita, almeno così mi fu detto a suo tempo, quando mi informai al riguardo.

Chiedo scusa per averla interrotta, dottor Cal, ma, dal momento che l'argomento è molto delicato, mi sembrava giusto spiegare le ragioni per cui non si è riusciti in tale intento.

PRESIDENTE. Vorrei aggiungere anch'io, dottor Cal, che la nostra esperienza nella cooperazione con gli organismi non governativi si è spesso urtata con la loro incapacità di presentare una rendicontazione

chiara delle spese. Questo è il problema. Non credo sarà mai accettata l'idea di deroghe alla legge di contabilità della Stato solo per le ONG.

CAL. Signor Presidente, intanto capisco perfettamente il discorso che fate. Voi siete i legislatori, io ancora non sono entrato in queste stanze. Potete dunque prendere le iniziative necessarie e opportune, ma non mi riferivo alle ONG complessivamente intese, bensì a quei pochi «campioni» della cooperazione che descrivevo prima, quelli che hanno notevoli dimensioni operative, quelli che hanno vasti rapporti internazionali, quelli che hanno una specchiata storia gestionale. È chiaro – me ne rendo conto – che chiedere una deroga per tutte le ONG (e adesso addirittura le ONLUS) rappresenta un problema davvero insormontabile.

Spesso la differenza la fa la capacità di intervenire tempestivamente su un fenomeno. Prendiamo l'esempio della Birmania. Quando è scoppiata la questione birmana il sindacato era lì, naturalmente non all'interno del paese, ma con tutte le organizzazioni non governative e l'opposizione in esilio ai confini con la Thailandia e nel mondo. È importante la possibilità di intervenire subito, di adottare iniziative di pressione a livello internazionale, di disporre di risorse per far muovere il governo clandestino esiliato.

MANTICA (AN). Lei ha ragione, ma questa è politica, non è cooperazione allo sviluppo.

CAL. Se, come abbiamo già detto, mettiamo tra i fondamenti la promozione della democrazia e delle strutture democratiche, un'iniziativa del genere non è fuori luogo. Inoltre ci aiuterebbe a superare il nanismo nelle ONG italiane. Non abbiamo una OXFAM (*Oxford Committee for Famine Relief*) né una MSF (*Médecins sans frontières*), per cui siamo destinati al nanismo. Se, invece, si promuovessero le organizzazioni che hanno reali capacità di intervento, penso che ne guadagnerebbe il sistema Italia.

Infine, per quanto riguarda l'articolo 16, relativo alla regolamentazione dei rapporti con i volontari e i cooperanti internazionali, chiederei di cancellare i commi 1, 2 e 3, fino alla lettera *d*). Come sapete, esiste un accordo quadro, firmato il 20 ottobre 2004, tra l'Associazione delle ONG ed ALAI-CISL, CPO-UIL e NIDIL-CGIL. Si tratta di un accordo nazionale, depositato al CNEL, cui i contratti e i progetti con i nostri volontari e cooperanti dovrebbero fare riferimento. Pertanto, basterebbe sostituire la prima parte dell'articolo 16 con una simile dizione: «Il rapporto di lavoro con il personale impiegato nei progetti di cooperazione all'estero è regolato dalle leggi sul lavoro e dagli accordi tra le ONG e le rappresentanze sindacali. Il regolamento attuativo della legge recepirà i contenuti di tali accordi. Anche il personale volontario sarà tutelato e ad esso saranno garantiti i benefici della legge sul volontariato e sul servizio civile». Credo che una simile previsione semplificherebbe di molto la normativa, senza entrare eccessivamente nei dettagli.

Infine, concordiamo con l'istituzione della Consulta per la cooperazione allo sviluppo e della Conferenza generale sulla cooperazione, ma,

per favore, non convochiamone una all'anno. Sappiamo, infatti, cosa vuol dire realizzare una Conferenza nazionale per la cooperazione: vuol dire perdere metà del tempo ed un bel po' di risorse ogni anno. Trovo quindi esagerata una cadenza annuale di tale appuntamento, mentre nella sostanza condivido l'ipotesi proposta.

BONVICINI. Signor Presidente, a vent'anni di distanza dall'approvazione della legge n. 49, il testo unificato per la riforma della disciplina della cooperazione allo sviluppo rappresenta sicuramente un'occasione importante, da non perdere. Anche per questo motivo desidero ringraziarvi per averci permesso di esprimere il nostro parere in proposito.

Voglio partire da quella che, per certi versi, rappresenta la novità, ossia l'Agenzia. Essa, dal nostro punto di vista, da una parte rischia di essere un mero esecutore di progetti che vengono programmati altrove, dall'altra si pone come soggetto che può raccogliere fondi da privati e realizzare anche progetti in gestione diretta. Vi è dunque l'esigenza di definire in modo più analitico la complessità delle sue competenze: il suo ruolo è sicuramente complesso, ma nello stesso tempo tende a mettere insieme aspetti che, considerata la sua natura e soprattutto un articolo che le fa espresso divieto di avere strutture all'estero, ...

TONINI (Aut). Il divieto fa riferimento a strutture permanenti.

BONVICINI. ... danno la sensazione che la sua attività sia ancora tutta da definire.

Qui è stata più volte ricordata la partecipazione della società civile, sulla quale inevitabilmente ritorno, perché gli articoli compresi nel Capo V del testo unificato ci vedono piuttosto critici.

Innanzitutto, non è chiaro il concetto di società civile che sottintende l'articolato, in quanto a tale definizione si associano le regioni, gli enti locali e gli altri enti pubblici. Inoltre, è stata enormemente ampliata la platea dei soggetti che possono accedere ai finanziamenti per la cooperazione allo sviluppo. Indicando genericamente il termine ONLUS, si parla di circa 200.000 sigle e in molti casi, come veniva ricordato prima, l'esperienza maturata con riferimento alla cooperazione allo sviluppo è estremamente limitata, in qualche caso addirittura dubbia.

Sempre a proposito di questi articoli è stata sollevata più volte dalle stesse organizzazioni non governative e da CGIL, CISL e UIL la necessità di coinvolgere gli immigrati. Ritengo però che l'espressione «comunità di cittadini immigrati» andrebbe meglio precisata per comprendere di che cosa si sta parlando. Inoltre, non si comprendono chiaramente i criteri di accreditamento e di passaggio dall'attuale idoneità concessa alle organizzazioni non governative ai nuovi albi che conterranno questa vasta platea di organizzazioni. Questo è per noi un elemento estremamente importante e – come ben sapete e come prima è stato ricordato – per le organizzazioni sindacali italiane la possibilità di realizzare delle *partnership* internazionali e di mettere in campo un *network* operativo su questo ter-

reno è una possibilità concreta. Quello che ci preoccupa è quali saranno i criteri che definiranno in modo preciso l'idoneità.

Ancora. Le finalità del CICS fanno sì che, da un lato, esso costituisca un importante momento di coordinamento delle politiche di cooperazione attuate dai diversi ministeri e dai soggetti pubblici, dall'altro, però, non coordina l'azione dei soggetti del sistema nazionale ai quali, in qualche modo, deve essere garantita autonomia di progettazione e di realizzazione degli interventi della cooperazione. Vorrei quindi che ci soffermassimo sui soggetti e sugli organismi coinvolti, che sono almeno sei: il Ministero degli affari esteri, il Consiglio dei ministri, il Vice ministro con delega per la cooperazione, il Ministro dell'economia, l'Agenzia e il CICS. Quest'ultimo costituisce uno snodo estremamente importante, ma in qualche modo può duplicare o addirittura vanificare la responsabilità, che invece si indica essere esclusiva, del Ministero degli affari esteri. Anche in questo caso va considerata la necessità di disporre di strumenti che non siano meramente di attuazione (e penso all'Agenzia), ma possano complessivamente affrontare e gestire le situazioni senza duplicare gli interventi e prevenendo eventuali conflitti.

Mi chiedo anche come vengono attuate le iniziative approvate dal CICS. Mi pare che come supporto tecnico al CICS sia indicata la struttura operativa del Ministero degli affari esteri. L'approvazione di tutte le attività e di tutti i progetti da parte del Comitato interministeriale lascia qualche dubbio circa il fatto che una massa notevole di progetti, che presumibilmente in futuro aumenterà, possa essere disbrigata senza complicazioni e duplicazioni.

In conclusione, sarà nostra cura trasmettere alla Commissione una documentazione che contenga elementi di valutazione più analitici, in modo che rimanga anche una traccia scritta. Mi auguro che possa essere di aiuto al lavoro che la Commissione sta svolgendo.

PRESIDENTE. Ringrazio i rappresentanti di CGIL, CISL e UIL che hanno fornito utili indicazioni al nostro lavoro. A tale riguardo esprimo apprezzamento per la concordanza di vedute che sembra emergere, a riprova della approfondita riflessione compiuta sulla materia.

La previsione dell'istituzione del CICS è legata al fatto che, già nel disegno di legge delega, era stato auspicato che il testo di riforma della disciplina della cooperazione raccogliesse tutte le attività del settore, non solo quelle poste in essere dal Ministero degli esteri, ma anche da altri ministeri, dalle regioni e dai vari soggetti pubblici. È chiaro che una simile attività di coordinamento non può spettare soltanto al Ministero degli esteri; a ciò va aggiunto che le regioni hanno potere e capacità, anche dal punto di vista finanziario, di portare avanti progetti di cooperazione.

Siamo stati recentemente in Egitto e abbiamo verificato, per esempio, che il Ministero dall'ambiente ha un funzionario fisso al Cairo per seguire i progetti di protezione dell'ambiente del Governo egiziano. Questo dovrebbe rientrare nelle attività di cooperazione, tenuto anche conto della possibile assistenza tecnica nella valutazione dei progetti predisposti da

parte dello stesso Governo egiziano. Questa è un'iniziativa che va ben al di là di quello che normalmente si pensa sia la nostra cooperazione.

Anche da queste esperienze deriva la decisione di istituire il Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo e il Fondo unico, che sono gli elementi nuovi del disegno di riforma della cooperazione e che presentano talune complessità nel loro funzionamento. Dobbiamo stare attenti a rendere questi due istituti, che sono i polmoni della cooperazione, effettivamente operanti, con regole chiare e di semplice applicazione.

Abbiamo inoltre considerato l'Agenzia come un organo esecutore, quindi di preparazione e di esecuzione di progetti decisi altrove, non dall'Agenzia. Sono decisi, in particolare, dal Ministero degli affari esteri e dagli altri ministeri. Seguirà poi un'opera di coordinamento, perché è il Ministero degli esteri che, attraverso le sue ramificazioni territoriali, decide quali sono i settori e i progetti che i singoli governi locali ritengono prioritari e verifica se incontrano il consenso da parte italiana; in questo caso possono essere istruiti ed eseguiti. In quest'ottica l'Agenzia non avrebbe altri compiti se non quello di esecuzione. Non è pensabile che essa diventi «la» cooperazione. Le possibilità sono molteplici e sono tutte da valutare.

MARTONE (*RC-SE*). Questa, però, è l'ottica del testo presentato dal relatore.

PRESIDENTE. Certo. Stiamo lavorando perché ci sono opinioni diverse sul ruolo dell'Agenzia, ma nel momento in cui si dice che la cooperazione è parte integrante della politica estera, occorre tener conto che la politica estera la fa il Ministero degli esteri, non la può fare l'Agenzia.

Non possiamo che apprezzare il contributo del senatore Martone ai lavori del Comitato ristretto. Anche se a volte le valutazioni possono essere talvolta diverse, egli è elemento di notevole stimolo ed influenza.

TONINI (*Aut*). Innanzitutto, ringrazio i rappresentanti di CGIL, CISL e UIL per il contributo tutt'altro che formale che hanno dato al nostro lavoro. Queste audizioni si stanno rivelando molto utili e stanno dimostrando la produttività del metodo adottato, di cercare cioè di definire insieme un testo – sul quale al momento non c'è un accordo definitivo in Commissione – che sia quanto più possibile organico, in modo da poter essere sottoposto alla valutazione di quanti sono invitati a partecipare alle audizioni. Su di esso stiamo cercando di raccogliere contributi da parte di tutti gli interlocutori istituzionali e della società civile interessata al settore. Abbiamo ben presente la raccomandazione rivolta dal rappresentante della CISL: dobbiamo evitare di ritrovarci nuovamente qui tra dieci anni, magari con altri attori, ad affrontare gli stessi problemi. Stavolta dobbiamo provare a fare sul serio.

Ci sono due condizioni positive, in una certa misura inedite rispetto al passato e sicuramente diverse rispetto a dieci anni fa, che sulla carta ci

consentono di essere ottimisti. La prima è l'impegno del Governo: a differenza di quanto è successo nelle altre legislature, questa volta il Governo ha deciso di fare la sua parte e di presentare un disegno di legge (addirittura un disegno di legge delega) piuttosto organico, che dà una serie di indicazioni molto chiare. Questo mi pare un elemento molto significativo, perché invece in precedenza l'Esecutivo si era tenuto fuori dalla mischia, con il risultato che le contraddizioni interne alla maggioranza e le difficoltà fra i Ministeri e le diverse amministrazioni avevano fatto impantanare la discussione. Questa volta il Governo ha fatto delle scelte.

Adesso il problema è verificare in Parlamento l'esistenza di un consenso per andare avanti in quella direzione. Questo è il secondo elemento che a me pare positivo: l'iniziativa del Governo è servita a stimolare il Parlamento a muoversi in maniera decisa, seppure autonoma, perché l'altro elemento cruciale è che in un contesto come quello nel quale ci troviamo (sono noti i rapporti di forza numerici all'interno del Senato) è difficile procedere in modo decisionista, in particolare in un settore come questo. L'unica strada possibile è quella di cercare di lavorare sulla base del consenso, cioè cercando di redigere un testo nel quale ciascuno si senta rappresentato e tutti abbiano accesso alla decisione senza che nessuno possa avere diritto di veto. Così abbiamo proceduto nel Comitato ristretto, apprezzando il lavoro del Governo, non assumendo il disegno di legge delega come testo base (non potevamo chiedere questo ai colleghi dell'opposizione), ma procedendo con un disegno di legge di iniziativa parlamentare che unificasse i diversi testi presentati, tra i quali in primo luogo quello del Governo, e si muovesse nella logica di disegno di legge ordinario, eventualmente con alcune deleghe su punti specifici, come ad esempio l'istituzione dell'Agenzia. Questo è il contesto in cui stiamo lavorando, che non va mai dimenticato, altrimenti si rischia di ragionare in astratto e di ricreare le condizioni per ritrovarci tra dieci anni nuovamente al punto di partenza.

Detto questo, per quanto riguarda il quadro istituzionale avete perfettamente colto la filosofia di fondo, vale a dire garantire un forte coordinamento in capo al Ministero degli affari esteri in virtù del fatto che la cooperazione è parte integrante e qualificante della politica estera italiana. Si tratta ora di trovare un punto di equilibrio tra l'autonoma iniziativa di tante istituzioni del nostro Paese, a livello sia centrale che periferico (anche se è un termine che non amo particolarmente), nell'ambito del tanto evocato sistema Italia che, nonostante la pluralità di espressioni, resta particolarmente complesso e di difficile integrazione. Si è immaginato di affidare la regia al Ministero degli affari esteri (uno degli aspetti su cui vi è stata unanimità nel Comitato ristretto), cercando altresì di presentare, anche se con molta fatica, una proposta basata sull'articolazione di alcuni strumenti.

In primo luogo, vi è un documento triennale di programmazione e indirizzo, che viene aggiornato ogni anno dal Consiglio dei ministri. È stato previsto quindi un Fondo unico, che contiene alcune eccezioni, ma questo è frutto della mediazione – in questo caso interna al Governo –

tra il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero degli affari esteri. Il primo ha accettato di essere dentro al programma triennale, ma non dentro al Fondo unico. Si possono anche immaginare soluzioni diverse e più radicali, anche se ieri, nell'ambito dell'audizione del Presidente dell'OCSE/DAC, Richard Manning, è stato spiegato che in diversi paesi del mondo esiste un problema di coordinamento tra il ministero degli esteri e il ministero dell'economia e delle finanze, posto che quest'ultimo gestisce i rapporti con le istituzioni finanziarie multilaterali. Nel Comitato ristretto abbiamo comunque trovato un punto di equilibrio che consente di fare un passo avanti, un salto di qualità, nel senso di riportare la parte economica e finanziaria all'interno di una programmazione generale sotto la regia del Ministero degli affari esteri.

Il Fondo unico viene gestito nei suoi indirizzi fondamentali (ma questo è un tema ancora aperto) dal CICS con funzioni decisionali particolarmente stringenti rispetto ai progetti oppure, in alternativa, dall'Agenzia. Se si vuole seguire la strada di un'Agenzia che sia struttura operativa e non decisionale, è evidente infatti che bisogna collocare altrove il momento decisionale. Questo è un altro punto di equilibrio provvisorio, come dimostra la garbata interruzione del collega Martone. Ancora non vi è un consenso unanime, ma è un punto di equilibrio rispetto ad una resistenza piuttosto ferma (e il collega Mantica potrà motivarla meglio di me) da parte dei colleghi dell'opposizione, che hanno espresso in linea di principio la loro contrarietà a un ruolo decisionale dell'Agenzia. Temono infatti che si possa determinare un appesantimento burocratico e una confusione tra livello politico e livello gestionale e che possa diventare un luogo di sovrapposizione e di non efficace relazione con la struttura diplomatica. Molte di queste obiezioni sono assolutamente fondate e trovano consensi nel mondo politico e parlamentare (e questo già basterebbe), ma anche nella società civile e nelle diverse articolazioni della diplomazia. È un tema delicato.

Le vostre osservazioni saranno sicuramente utili per il nostro lavoro, in particolare il richiamo all'esperienza spagnola fatto dal dottor Cal.

Da ultimo, vorrei sottolineare che il testo del Capo V è ancora molto grezzo, anche se desta meno problemi da un punto di vista politico. In effetti, il lavoro redazionale deve essere ancora approfondito, considerato che l'attenzione del Comitato ristretto si è concentrata invece sui nodi politici più rilevanti.

Ripeto, molte delle vostre osservazioni mi sembrano assolutamente fondate; avremo modo di approfondirle e di tenerne conto. Naturalmente vi ringrazio già da ora per la documentazione che ci invierete.

MANTICA (AN). Vorrei in primo luogo chiedere al Presidente di prevedere un'ulteriore audizione dei sindacati in modo da poter approfondire meglio alcune questioni.

Condivido tutto ciò che ha detto il senatore Tonini. Voglio soltanto ricordare che uno dei temi di maggiore rilievo dal punto di vista politico è quello della definizione del concetto di cooperazione allo sviluppo. Bi-

sogna aiutare i paesi in via di sviluppo a realizzare condizioni di autonomia e crescita concrete. Quindi, al di là della solidarietà, sono necessari fatti concreti. Per avviare lo sviluppo è importante realizzare ponti, dighe, ferrovie, strade, aprire fabbriche. Credo che il più grande successo della cooperazione allo sviluppo sia quello di non avere più nulla da fare: il giorno in cui ciò dovesse accadere, avremo ottenuto il massimo dei risultati. Molte delle vostre osservazioni – che sono state oggetto di dibattito anche all'interno della Commissione – ritornano a questa definizione. Il Vice ministro con la delega per la cooperazione, Patrizia Sentinelli, venne a proporre cooperazione e solidarietà; noi le contestammo questo criterio sostenendo che si doveva parlare piuttosto di cooperazione per lo sviluppo. Su questo argomento sarebbe opportuno, in una sede adeguata, avere un chiarimento, considerato che in tale definizione rientra anche la preoccupazione espressa del dottor Barbieri in merito alle spese militari.

Abbiamo immaginato una definizione, ma voglio ricordare che questo Governo – e non lo dico in polemica, perché sono d'accordo - ha stabilito un fondo di 40 milioni di euro per *peace facility*. Non essendo una forma di aiuto ai volontari civili, è materia di discussione. Se la cooperazione allo sviluppo ha come presupposto la pace e la stabilità del paese, forse qualcosa va fatto per realizzare questo obiettivo, ma certamente bisogna trovare un accordo sulle modalità di decisione e di controllo.

Il vero nodo politico, tuttavia, è rappresentato dall'Agenzia; di tutto il resto, compreso il CICS, si può discutere. A questo proposito vorrei fare due osservazioni. In primo luogo, non è molto di moda fare riferimento in Parlamento a modelli spagnoli, francesi o tedeschi. È ovviamente una battuta che si riferisce alla riforma elettorale, però con le organizzazioni sindacali sarebbe opportuno aprire un confronto. Sulla base delle vostre relazioni sindacali con altri paesi europei sarebbe utile conoscere quanti funzionari all'estero dell'ambasciata britannica sono inglesi e quanti sono del paese in cui operano. Tra l'altro, sono favorevole alla territorialità (bisogna seguire l'Unione europea, che in qualche modo sta delocalizzando), però credo che dovremmo mettere l'accento sul modello di rappresentanza all'estero, che implica alcuni problemi legati alla contrattazione sindacale e all'inquadramento del personale, argomenti di grande rilevanza. Per quanto ne so, il Quay d'Orsay o il Foreign Office hanno modelli completamente diversi dai nostri.

Il dottor Barbieri ha fornito poi un dato che prendo per buono: il Comitato direzionale e gli altri organismi decisionali hanno varato 700 progetti nel corso del 2007.

BARBIERI. 500 il Comitato direzionale e 200 la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo.

MANTICA (AN). Vi voglio far presente, ma non vorrei sbagliare, che i fondi gestiti autonomamente dalla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo non sono superiori ai 700 milioni di euro. Allora, se la media dei progetti ammonta a un milione di euro, possiamo pure andare

a casa. Se ha ragione il dottor Barbieri, come io credo, è ovvia l'obiezione che ci muovete, e con la quale convengo, ossia che va ripensata l'opportunità di istituire un Comitato interministeriale per decidere progetti da un milione di euro. Il fatto è che va stabilito in che cosa consiste la nostra cooperazione, perché se il valore medio dei progetti è di un milione di euro vuol dire che ne esiste un'infinità da 100.000 euro. Questi sono dati veri su cui ragionare, non ideologici. Però, a questo punto, vi chiedo anche: secondo voi serve un'Agenzia con poteri esecutivi e decisionali per gestire progetti da un milione di euro?

E questo mi sembra il secondo importante argomento da affrontare assieme. Noi stiamo lavorando con grande difficoltà: il senatore Martone ha un'opinione; il relatore Tonini compie opera di mediazione, secondo il suo ruolo e la sua funzione; io faccio la parte contraria rispetto al senatore Martone. Al di là di tutto, però, c'è la volontà di trovare una soluzione. Il problema è capire il rapporto tra le funzioni dell'Agenzia e quelle della diplomazia. Sono favorevole alla territorialità, ma – considerando che stiamo parlando dell'Italia e non della Svezia o degli Stati Uniti – immaginate quanto possono contare le ambasciate nei paesi in via di sviluppo quando l'ambasciatore non ha risorse a disposizione, mentre l'ufficio tecnico locale dispone di 50 milioni di euro. È giusto che sia quest'ultimo o deve essere l'ambasciatore a decidere la politica da seguire in quel paese? Che rapporto c'è tra l'ambasciata e l'UTL (Unità tecnica locale)? E se l'impiegato dell'UTL è un consulente e non un dipendente del Ministero, è giusto che l'ambasciatore continui a firmare le sue note di spesa, quando quello rispetto al Ministero non ha alcuna responsabilità, non essendo un dipendente? Quando affrontiamo questo tema dobbiamo stabilire con grande serietà che cosa è decisione politica e cosa è decisione operativa: su questo crinale si gioca il nuovo disegno della cooperazione.

Secondo voi, l'ammontare del contributo agli organismi multilaterali è giusto che lo decida il CICS, perché si tratta di una scelta di carattere strategico e politico, o l'Agenzia? Potremmo anche decidere quali aree di competenza di grande valenza politica ed economica restano in capo al Comitato interministeriale e quali all'Agenzia. Vi invito però a stare attenti. All'epoca in cui era Sottosegretario il senatore Serri il Parlamento, che non era molto dissimile da quello attuale, creò un'Agenzia con un Consiglio d'amministrazione composto da 14 membri ed istituì una Commissione bicamerale per controllare le attività dell'Agenzia. Noi vogliamo proporre un'Agenzia monocratica, con un direttore generale, sul modello della Protezione civile. Nella misura in cui, però, deleghiamo le scelte operative ad un organo monocratico, senza orpelli inutili, dobbiamo garantire un forte equilibrio tra la decisione politica e l'operatività. Su questi temi delicati – livello politico e operativo, dimensioni, territorialità, rapporti – credo sarebbe opportuno, signor Presidente, avere un confronto più approfondito con le organizzazioni sindacali per conoscere la loro esperienza.

C'è un altro aspetto su cui mi interessa rivolgere una domanda agli auditi: supponendo di aver delineato uno splendido modello, su cui siamo

tutti d'accordo, come possiamo superare la fase di transizione? È inutile che ci raccontiamo storie. Quando ero Sottosegretario cercai di bandire concorso per assumere personale all'UTC (Unità tecnica centrale), ma dovetti scontrarmi con le procedure previste dalla legge e le aspettative del personale. Allora, quale soluzione dobbiamo trovare? Assumiamo tutti i consulenti dell'UTC come dipendenti del Ministero degli affari esteri? E cosa facciamo con coloro che a 72 anni continuano a fare i consulenti? Anche per il periodo transitorio dobbiamo metterci d'accordo su alcuni aspetti importanti, dai numerosi lavoratori distaccati ai contributi alle ONG.

Ha ragione il relatore Tonini: questa riforma, nella quale io credo, passa se creiamo abbastanza consenso da presentare all'Assemblea un testo condiviso. Altrimenti, sottoposti alle infinite pressioni di quanti sono interessati all'approvazione di questa o quella modifica, il progetto di riforma muore. Così accadde al progetto Serri, che venne massacrato dalla sua stessa maggioranza oltre che dall'opposizione e dalla diplomazia. Vogliamo dirlo con grande onestà? All'epoca dalla Farnesina partirono ordini molto precisi sull'affossamento di quella riforma.

L'impegno è creare consenso (e il relatore Tonini ha compiuto un lavoro notevole) con i sindacati, con la diplomazia e con le forze politiche. Il testo, una volta licenziato dalla Commissione, deve passare velocemente per l'Assemblea per poi arrivare alla Camera dei deputati senza essere stravolto, altrimenti non riusciremo a varare la riforma nemmeno in questa legislatura.

Chiedo la vostra collaborazione concreta e reale. Nessuno ha in mente un disegno preciso, né intendiamo punire nessuno. Vorremmo tener conto di tutte le osservazioni per trovare un equilibrio, che risulta essere molto delicato relativamente alle competenze dell'Agenzia. Sono numerosissimi gli interessi in gioco (la società civile, le ONG e così via). A proposito delle organizzazioni non governative, secondo i criteri indicati dal dottor Cal, avremmo dovuto azzerare Movimondo, che pure nella storia della cooperazione italiana riveste un ruolo importante; si tratta infatti di un'antica ONG, peraltro già legata all'ex Partito comunista, aspetto che non mi interessò quando decisi che comunque andava aiutata.

In conclusione, quello che occorre trovare è il consenso su un modello di Agenzia più o meno condiviso da tutti. Ognuno rinuncerà ad una parte delle proprie opinioni, come sempre succede in queste mediazioni, in modo tale che alla fine venga fuori un disegno che nella sostanza accontenta tutti. Su questo punto – e penso di poter parlare anche a nome del collega Pianetta, oggi assente – vi è grande disponibilità da parte dell'opposizione per arrivare a trovare una soluzione priva di ideologismi.

L'ultima questione che vorrei affrontare riguarda i controlli. Non ne avete parlato, ma non si può partire dal presupposto che, una volta finanziato un progetto, vada tutto bene, nemmeno se si tratta di cooperazione multilaterale. A chi spetta il controllo? All'Agenzia, a un ente terzo che la controlla a sua volta o alla diplomazia? Siamo disposti a parlare di tutto, non abbiamo un modello preconstituito, ma va affrontato il tema

del controllo di efficienza ed efficacia degli interventi della cooperazione. Se c'è un difetto della legge n. 49 è che questo argomento non è presente, tant'è vero che nessuno di noi oggi, al di là delle opinioni politiche, può dire che un certo progetto abbia funzionato, perché non vi sono riferimenti normativi relativi ai controlli. Li vorremmo introdurre, anche se forse questa nostra intenzione non è ben esplicitata nel testo unificato. Anche su questo punto vorremmo indicazioni da voi. Non si tratta del controllo contabile: è un'altra cosa, è il controllo politico, professionale di efficienza e di efficacia dei progetti, anche di quelli seguiti dagli organismi multilaterali perché uno dei problemi più grandi della cooperazione italiana è che noi firmiamo assegni in bianco.

MARTONE (RC-SE). Signor Presidente, per quanto riguarda l'Agenzia, la questione fondamentale, sulla quale almeno noi ci stiamo interrogando, non è tanto la sua autonomia politica quanto, come ci è stato detto anche ieri dai rappresentanti dell'OCSE, la sua autonomia operativa. L'Agenzia dovrà rispondere sul modo in cui implementa e attua le linee strategiche generali dettate dal Ministero degli affari esteri, che vengono poi gestite nella loro interezza dal Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo, luogo a nostro parere dedicato non al *micromanagement*, ovvero alla approvazione dei progetti, ma a garantire la coerenza di indirizzo che poi deve essere rappresentata operativamente dall'Agenzia stessa.

C'è una seconda questione sulla quale continuiamo a interrogarci. A mio parere è l'Agenzia, o comunque sia l'organismo esecutivo, che deve avere accesso al bilancio. Non può essere un organismo direttivo a disporre dei fondi di bilancio. Mi sembra che questo sia un criterio logico nei modelli di *governance* normali, in cui c'è un *board*, un comitato direttivo, che stabilisce le linee strategiche generali e un direttore esecutivo che dispone dei fondi per attuarle e poi risponde al comitato direttivo rispetto alla compatibilità e alla conformità del mandato che gli è stato dato. Da questo punto di vista vedo ben chiara la struttura di *governance* della cooperazione. Possiamo anche accettare il CICS come luogo di discussione strategica, nel quale anche i soggetti non pubblici che fanno cooperazione devono avere diritto di accesso, tramite consultazione, però il Fondo unico, a mio parere, deve essere gestito da un ente terzo, altrimenti non riesco a comprendere le ragioni per le quali altri dicasteri, altre amministrazioni dello Stato debbano cedere sovranità ad un ministero unico. Non per questo, però, non si deve rafforzare il ruolo centrale di direzione politica del Ministero degli affari esteri, e su questo siamo tutti d'accordo.

La domanda che vorrei porre riguarda il punto che è stato toccato dal dottor Barbieri, quando ha parlato di commercio e coerenza. Vorrei inoltre capire meglio l'osservazione relativa al settore privato, non perché sia molto entusiasta all'idea che il settore privato e le imprese facciano cooperazione, ma a volte intervengono in progetti che si sovrappongono a progetti di cooperazione (basta pensare al settore della gestione delle risorse idriche o alle infrastrutture). Sono d'accordo, forse va specificato

meglio, tra gli obiettivi, quello della coerenza delle politiche di cooperazione con altri settori che intervengono nelle azioni di lotta alla povertà; penso, ad esempio, al WTO o ad altri organismi, agli investimenti diretti esteri e alle attività della SACE e della SIMEST, perché alla fine anche di questo stiamo parlando. Le organizzazioni sindacali hanno riflettuto sulla coerenza tra le politiche della cooperazione e quelle commerciali? Voi che seguite molto da vicino anche i negoziati commerciali, come pensate che dovremmo assicurare questa coerenza? Di quale tipo di strumento, oltre al documento triennale di programmazione, il CICS o il Parlamento si dovrebbero dotare?

Mi piacerebbe molto inserire negli obiettivi quello del *core labour standard*, ovverosia la promozione dei diritti fondamentali del lavoro, che sono un punto di riferimento universalmente riconosciuto. Gli investimenti diretti esteri continuano ad esistere, ma cosa possiamo fare in modo che si svolgano in maniera compatibile rispetto agli obiettivi di riduzione della povertà e di sviluppo? Avrebbe senso chiedere che SACE e SIMEST, ad esempio, si dotino di linee guida, non soltanto quelle dell'OCSE sulle questioni ambientali e sociali, ma linee che permettano loro di valutare le ricadute degli investimenti in termini di sviluppo e di lotta alla povertà?

C'è un ultimo punto sul quale condivido spesso le mie riflessioni con la Commissione. Penso che la cooperazione allo sviluppo debba essere un progetto a termine, nel senso che dobbiamo costituire un quadro di *policy* che permetta ai paesi destinatari degli aiuti di essere i primi soggetti generatori di risorse economiche e finanziarie per la loro uscita dalla povertà. Questo concerne il tema della coerenza con le politiche di commercio, gli investimenti, le politiche fiscali e macroeconomiche. Penso che dovremmo interrogarci anche al riguardo, perché altrimenti la discussione sulla cooperazione rischia di essere limitata a un solo punto fondamentale, quello della struttura istituzionale, senza fare tesoro di quanto è successo negli ultimi decenni rispetto al pensiero strategico e alle nuove modalità di cooperazione.

ITALIA. Signor Presidente, vorrei intervenire su alcuni punti toccati dagli onorevoli senatori.

In primo luogo vorrei fosse preso in attenta considerazione il Capo I del testo unificato proposto dal relatore, concernente i principi fondamentali e le finalità. Mi pare di aver compreso che la richiesta da noi avanzata, che venga inserita con un'evidenza prioritaria la problematica relativa alla tutela dei diritti umani fondamentali e del lavoro e, più in generale, alla partecipazione democratica, sia considerata un'opzione politica. Per l'esperienza che abbiamo sviluppato in questi anni credo invece che, senza queste componenti, anche la sostenibilità dei progetti economici verrebbe meno. Lo dico al senatore Mantica, che ha esperienza di cooperazione avendo ricoperto un ruolo di responsabilità al Ministero degli esteri nella legislatura precedente.

Ci siamo accorti – e questo è il cambiamento reale avvenuto nella cooperazione – che senza le componenti di partecipazione e di controllo democratico anche i progetti economici di cooperazione allo sviluppo non hanno sostenibilità nel tempo. Abbiamo visto molto spesso progetti nei settori della salute, dello sviluppo agricolo e altri venir meno quando abbiamo finito di operare, proprio perché le strutture sociali e politiche erano incapaci di gestire con senso democratico le iniziative, che venivano abbandonate o peggio cedute a privati, come è accaduto, per esempio, per le strutture sanitarie o scolastiche. In base alla nostra esperienza, come sosteneva anche il senatore Martone, vorremmo che vi fosse coerenza tra le decisioni politiche, assunte a livello centrale, e i programmi di cooperazione, riconducendo tali elementi all'interno della legge di riforma. È un aspetto molto importante per noi, essendo rappresentanti di ONG e sindacati che sostengono una certa qualità nello sviluppo.

Per quanto riguarda l'Agenzia, penso che si debba trovare un compromesso. La precedente legge di riforma della disciplina della cooperazione ebbe a naufragare proprio per i veti incrociati su questo tema. Capisco quindi la necessità di una mediazione, però credo che non si tratti di un problema politico il radicamento dell'Agenzia sul territorio. Priva delle sue articolazioni sul terreno (quali le UTL) e priva della sua componente tecnica e valutativa (sul modello dell'UTC), rimarrebbe un'Agenzia che nella sostanza dipende per gli *input* strategici dall'elaborazione dell'Unità tecnica centrale per la valutazione tecnico-politica di coerenza tra i programmi presentati e le indicazioni politiche che sono all'esterno dell'Agenzia. Essa, quindi, non ha gli strumenti concreti per attuare una strategia, ma è una mera esecutrice di progetti decisi da altri. Francamente, non mi pare che cambi molto se si incorporano nell'Agenzia queste componenti della Direzione generale della cooperazione allo sviluppo e si lascia a tale Direzione il ruolo di strumento politico. Senza eccessivi stravolgimenti, l'Unità tecnica centrale e le Unità tecniche locali verrebbero inglobate nell'Agenzia come strumenti operativi che le consentirebbero di conoscere il territorio.

PRESIDENTE. Su questo naturalmente si può discutere. Ricordo che il disegno di legge che fu presentato nel 1998 nasceva in parte dal fatto che, nonostante l'Unità tecnica centrale avesse poteri enormi, persino eccessivi, nella gestione dei progetti, l'insieme del corpo diplomatico che se ne occupava non era riuscito a fare bene. Ne derivò un contenzioso per 150 miliardi delle vecchie lire con le imprese appaltatrici di progetti decisi dall'UTC, che dava un parere vincolante. Di qui nacque l'idea che non doveva essere il Ministero degli affari esteri a gestire i progetti, ma dovesse esserci un organo separato, più tecnico, responsabile per la preparazione e l'esecuzione dei progetti. In Parlamento tale disegno fu stravolto per una serie di motivi, al punto che venne abbandonato anche su iniziativa del Governo.

Su cosa l'Agenzia debba o non debba fare si può discutere. Sulla base dell'esperienza riteniamo che ci sia bisogno di avere rappresentanti

permanenti sul territorio, perché, ad esempio, nel caso di un progetto di formazione, sarà l'Agenzia ad istruirlo, ma poi ci saranno coloro che lo devono eseguire; allora ci vorrà un organo che controlli che il programma venga portato avanti correttamente. Questo non richiede un rappresentante permanente dell'Agenzia in un dato paese. Lo stesso vale per un progetto infrastrutturale: non è l'Agenzia che lo esegue, ma le ditte appaltatrici, e quindi responsabilità dell'Agenzia sarà di verificare che quel progetto venga eseguito secondo i criteri stabiliti. Penso che a questo scopo siano sufficienti delle visite dei responsabili competenti dell'Agenzia, tanto frequenti quanto necessarie, per verificare lo stato di esecuzione dei progetti, ma che non vi sia la necessità – come diceva il senatore Tonini – di avere rappresentanti permanenti dell'Agenzia sul territorio, anche perché – come è stato detto – la responsabilità della rappresentanza è dell'ambasciatore e non può essere di coloro che gestiscono progetti di cooperazione.

Anch'io, infine, vorrei associarmi a quanti hanno auspicato una semplificazione degli articoli 15, 16 e 17 del testo unificato, peraltro, per stessa ammissione del relatore, la parte su cui si è meno lavorato finora.

Attendiamo con interesse la documentazione che vorrete inviarci. Se si rendesse necessario, dopo averla esaminata, potremo fissare una nuova audizione, naturalmente tenendo conto della vostra disponibilità.

BARBIERI. Signor Presidente, siamo naturalmente disponibili ad un nuovo incontro con questa Commissione. Vi faremo comunque pervenire le nostre osservazioni, sia per la parte condivisa da tutte le sigle sindacali, sia relativamente ad alcuni aspetti che, non vi nascondo, almeno la CGIL non condivide totalmente.

Penso che sia interessante, piuttosto che procedere con il meccanismo della deroga, distinguere le decisioni che attengono alla programmazione, all'indirizzo e all'accelerazione o alla semplificazione di procedure autorizzative. Ritengo si possa percorrere questa strada, a mio parere più efficace nella pratica. Ci riserviamo tuttavia di confrontarci al riguardo e di farvi pervenire in merito una memoria scritta.

PRESIDENTE. Ringrazio gli intervenuti per il contributo che hanno fornito ai lavori della nostra Commissione e dichiaro conclusa l'audizione odierna.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,30.

