



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 9

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**

102^a seduta: martedì 22 gennaio 2008

Presidenza del presidente DINI

I N D I C E

Audizione del Direttore generale per lo sviluppo della Commissione europea, dottor Stefano Manservisi

* PRESIDENTE	Pag. 3, 14, 23 e <i>passim</i>		
* ANDREOTTI (<i>Misto</i>)	20		
LIVI BACCI (<i>PD-Ulivo</i>)	14		
* MANTICA (<i>AN</i>)	17, 34		
MARTONE (<i>RC-SE</i>)	15		
* PIANETTA (<i>DCA-PRI-MPA</i>)	16		
TONINI (<i>Aut</i>)	20		
		<i>MANSERVISI</i>	Pag. 3, 24, 34

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-Costituente Socialista: Misto-CS; 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-Sinistra Critica: Misto-SC; Misto-Unione Democratica per i consumatori: Misto-UD-Consum; Misto Unione Liberaldemocratici: Misto-UL.

Interviene il dottor Stefano Manservisi, direttore generale per lo sviluppo della Commissione europea, accompagnato dal dottor Ranieri Sabatucci.

I lavori hanno inizio alle ore 14,40.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del Direttore generale per lo sviluppo della Commissione europea, dottor Stefano Manservisi

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, sospeso nella seduta del 16 gennaio scorso.

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

È oggi in programma l'audizione del direttore generale per la cooperazione della Commissione europea, dottor Stefano Manservisi, che è accompagnato dal dottor Ranieri Sabatucci.

Abbiamo in precedenza inviato al dottor Manservisi una serie di problematiche, concernenti delle aree di interesse, che vorremmo commentare nella misura in cui egli lo ritenga opportuno, assieme alle altre questioni su cui naturalmente vorrà soffermarsi, data la sua vasta esperienza nella gestione della cooperazione allo sviluppo dell'Unione europea. Cedo pertanto la parola al dottor Manservisi.

MANSERVISI. Signor Presidente, vi ringrazio molto per questo invito. Poiché è una delle poche attività del Senato rimasta in piedi in questi giorni, sento il peso della responsabilità; spero di essere all'altezza di questo onore ed onere e di contribuire alla discussione su questo progetto di legge che, dal punto di vista della Commissione europea, è estremamente importante perché deve ridare un ruolo significativo ad un Paese rilevante dell'Unione europea, l'Italia. Al di là della tecnicità della legge, il fatto che l'Italia rientri come protagonista forte nella cooperazione europea è, sul piano europeo, un obiettivo estremamente importante.

Vorrei fare una breve introduzione articolata su tre punti. Il primo punto concerne la nostra attuale visione della politica di sviluppo. Il secondo punto riguarda il ruolo della Commissione e vorrei affrontare tale

questione su due livelli. In primo luogo, la Commissione come istituzione politica che è motore dell'integrazione europea (è una dimensione spesso non considerata nell'ambito della politica di cooperazione, che è tuttavia estremamente importante): quindi, come la Commissione ha svolto questo ruolo e che conseguenze ha per gli Stati membri, in particolare per l'Italia. In secondo luogo, la Commissione come attore della politica di sviluppo, istituzione a cui gli Stati membri hanno affidato la gestione di circa il 20 per cento dell'aiuto pubblico allo sviluppo dell'intera Unione europea. Vorrei spiegare come la Commissione agisce, come è organizzata e che impatto ha sugli Stati membri, in particolare, sull'Italia. Il terzo aspetto su cui vorrei intervenire e fare qualche commento è il testo unificato proposto dal relatore Tonini.

Debbo comunque fare una constatazione sin dall'inizio: l'Italia è cresciuta, si è modernizzata e rafforzata attraverso un forte investimento sull'Europa. Posso dire che il nostro Paese ha dato molto alla costruzione europea, ma ha anche ricevuto molto; spesso c'è stata un'identificazione tra la crescita del Paese e il suo investire nell'Europa. Credo che questo ragionamento sia valido anche nella politica di cooperazione allo sviluppo e lo considero un dato di fatto da tenere presente. A mio avviso, la legge dovrebbe avere l'obiettivo di permettere all'Italia di agire con forza, ma ancor più dovrebbe offrirle la possibilità di essere un rilevante protagonista di ciò che fa l'Europa, di trovarsi in una posizione di guida nell'attività di tutta l'Unione europea e della Commissione in particolare.

Per quanto riguarda il primo punto di vista, l'attuale politica di sviluppo, se prendiamo l'Africa, che è il Paese su cui si concentra l'attenzione degli osservatori ed una grande considerazione dal punto di vista dell'impegno finanziario, vediamo che questo Paese oggi vive due tipi di contraddizioni. Da un lato, rispetto al *Millennium Development Goals* (MDG) e all'obiettivo numero uno, che è quello di ridurre della metà la povertà e la fame nel 2015, la situazione in termini quantitativi sta peggiorando. Ci sono infatti circa 140 milioni di persone in Africa che si sono aggiunte alla grande massa di quelli che non ce la fanno, che vivono con meno di un dollaro al giorno. Dall'altro lato, abbiamo un'Africa che cresce di circa il 5-6 per cento del PIL all'anno ormai da molti anni; una crescita che non è determinata soltanto dall'aumento del prezzo del petrolio, ma da un'attività economica che l'ha prodotta. Tuttavia, questa crescita non ha permesso di incidere sullo zoccolo duro della povertà. Quindi, un Continente come l'Africa al tempo stesso peggiora in termini di povertà assoluta e migliora in termini di crescita economica e, vorrei rilevare, nel suo percorso verso la democrazia; infatti, seppur in maniera discutibile, le elezioni che si tengono sono sempre più numerose (è perciò un processo difficile che è però in atto).

Inoltre possiamo vedere che, malgrado le preferenze date dall'Unione europea ai prodotti africani per aver accesso al mercato europeo (una preferenza che oggi è praticamente al 100 per cento, cioè ingresso senza dazi), l'Africa, che cresce del 5-6 per cento, ha un accesso al mercato eu-

ropeo che invece diminuisce: il ruolo dell'Africa nell'economia globale si marginalizza sempre più.

Questo è il panorama che riguarda l'Africa ed è questa la grande sfida che oggi ha di fronte la politica di sviluppo: affrontare la globalizzazione, permettere cioè una globalizzazione che dia più opportunità a tutti, che non marginalizzi e che riduca il rischio di esclusione. Oggi la politica di sviluppo, bene o male, in maniera cosciente e più o meno pragmatica, è l'unica politica che si trova ad affrontare l'insieme dei problemi della globalizzazione.

Se dobbiamo aiutare, ad esempio, un paese come il Burkina Faso – che non si trova neppure male come capacità di assorbire i fondi allo sviluppo – non possiamo semplicemente porci il problema di fare un buon progetto, ma dobbiamo soprattutto porci una domanda: dove sarà il Burkina Faso tra 15 anni, nel contesto di un mondo globale? Altrimenti, non facciamo della politica, ma dell'assistenza organizzata: una volta finito l'intervento, si ritornerà esattamente come prima.

Credo, allora, che una delle grandi difficoltà e sfide della politica di sviluppo, così come almeno l'abbiamo vista e la discutiamo a livello europeo, è il suo ruolo centrale. La politica di sviluppo si trova a dover affrontare delle situazioni che la diplomazia classica, la politica commerciale, economica o di sicurezza, da sole, non sono in grado di affrontare, se non con un collante che le rende comprensibili, appetibili per i nostri *partner*, e che dispone dei mezzi per poter sostenere queste ambizioni.

Ritengo allora che la politica di sviluppo per potersi definire tale, come una politica strutturale dell'azione esterna, deve porsi una serie di questioni economiche (come aiutare i paesi in via di sviluppo ad essere parte dell'economia globale), politiche (come affrontare le questioni della pace, della sicurezza, del buon governo, dell'emigrazione, della stabilità) e di ordine sociale (come dare un accesso sempre più largo ai cittadini di questi paesi a servizi di base, come l'approvvigionamento idrico, per non parlare dell'educazione e della salute).

Se questo è il tipo di sfida che abbiamo di fronte in un mondo globale, la prima conseguenza che si può trarre è la necessità di una massa critica in grado di affrontarla. Non si riusciranno a scalfire i meccanismi della globalizzazione, che inevitabilmente continuerà a generare disuguaglianze e a radicalizzare le posizioni, con relativi problemi di stabilità e di pace, se non si affronta l'insieme di queste tematiche.

Questa è una visione integrata della politica dell'aiuto pubblico allo sviluppo, che non si sostanzia in una distribuzione dell'aiuto, in una politica di donatori e beneficiari, ma in una politica superiore, capace di indicare soluzioni strutturali e di «sporcarsi anche le mani» affrontando temi che una volta erano tabù, come la pace, la sicurezza e la migrazione.

La Commissione in questo quadro, nel suo ruolo di federatore politico, di motore dell'integrazione europea, è chiamata a compiere determinati passi. Innanzitutto la politica di sviluppo a livello europeo non deve essere solo una competenza comunitaria, ma deve essere condivisa. Ciò significa che, a fianco di una politica di sviluppo della Commissione eu-

ropea, vi debbano essere le politiche di sviluppo nazionali. Tuttavia, in base ai Trattati, la Commissione ha un compito ben preciso: deve assumere le iniziative necessarie ad un miglior coordinamento, per fare in modo che una diversità di basi giuridiche non comporti una molteplicità di azioni disparate, che individualmente non avrebbero alcuna capacità di incidere sui veri problemi.

Per dare un'idea di ciò che rappresenta la politica di sviluppo dell'Unione europea, che non è quella della sola Commissione ma di questa e di 27 Stati membri insieme, riporto alcuni dati del Comitato per la cooperazione allo sviluppo (DAC), l'istituzione dell'OCSE che effettua il monitoraggio dell'aiuto pubblico allo sviluppo (APS).

Dai dati DAC del 2006 emerge che gli Stati Uniti sono il più grande donatore mondiale, seguiti a grande distanza dal Regno Unito e dal Giappone. Si tratta di dati in valore assoluto. Dalla tabella del DAC emerge altresì che gli Stati membri europei sono una piccola litania di tanti attori pieni di buona volontà, ma che occupano una posizione marginale. Se effettuiamo però un processo di consolidazione dei dati, che appare un po' arbitrario perché il DAC è un organismo sovranazionale che lavora su basi intergovernative, sotto il profilo quantitativo, l'insieme dell'aiuto gestito dall'Unione europea (i 27 Stati membri e la Commissione) produce un rapporto completamente diverso. L'Unione europea diventa il più grande donatore al mondo. Il 57 per cento dell'aiuto pubblico allo sviluppo nel 2006 è di origine europea. Ciò significa che nel 2006 l'Europa ha speso circa 48 miliardi di euro e che la Commissione è stata in grado di gestire in modo coordinato il 20 per cento del totale dell'APS.

Si tratta di un dato statistico non politico, ma ciò che la Commissione cerca di fare, come motore dell'integrazione e federatore politico, per realizzare dei miglioramenti nei confronti delle sfide immani della politica di sviluppo, è creare un contesto in cui il dato statistico possa diventare dato politico. Si dovrebbe tentare di risolvere un'equazione in cui 27 Stati membri più la Commissione anziché fare 28 facciano 1, l'Europa, che in tal modo diventa un attore più forte.

Questo ovviamente è un obiettivo politico, ma abbiamo presentato delle proposte, che sintetizzo, per renderlo possibile. La premessa è stata l'adozione, nel 2005, da parte del Consiglio europeo, del Parlamento e della Commissione, del cosiddetto «Consenso europeo in materia di sviluppo». Questo documento è molto importante perché per la prima volta in 50 anni viene attuata una politica europea di sviluppo. Vi è un documento politico in cui tutta l'Unione europea si riconosce in termini di obiettivi, di valori, di modalità di azione.

Questo è un primo contesto nel quale gli europei si sono impegnati a lavorare insieme definendo priorità, modalità di lavoro e divisione degli interventi. I principi di base sono le cosiddette *best practice*, che in termini di politiche di sviluppo consistono nel partenariato, nell'*ownership*, ovvero nell'appropriazione dell'intervento da parte dei nostri *partner*. Non si arriva con le valigie piene di progetti, ma si discute con i *partner* dei loro bisogni e attraverso il dialogo si decide insieme.

Altro obiettivo è cercare di chiudere questo rapporto tra datore e beneficiario per instaurare un partenariato fra eguali in cui si discute di problemi comuni, perché la povertà interessa anche noi non soltanto quei paesi. La povertà è un male comune per opposizione ai beni comuni. Si cerca quindi di promuovere il dialogo politico come metodo di lavoro.

Infine, in questi nuovi rapporti di partenariato, si cerca il coinvolgimento della società civile, quindi non un dialogo tra sole istituzioni ma con la società e in particolare con la componente femminile che ha un ruolo estremamente importante.

Credo che l'Italia debba avere come obiettivo primario, nel momento in cui riforma la propria legge di cooperazione, l'iscrizione all'articolo 1 di questo manifesto politico. Infatti, non solo l'Italia si è impegnata in sede europea, ma questa legge gli fornirebbe uno strumento in più per chiedere conto ai suoi *partner* di quello che fanno, diventando in tal modo attore protagonista. Ovviamente sarebbe anche un messaggio simbolico estremamente importante della volontà di giocare a fondo la carta europea.

Dopo il «Consenso europeo in materia di sviluppo», gli Stati membri hanno adottato un «Pacchetto sull'efficacia dell'aiuto», vale a dire un programma che spiega come fare di più e come spendere meglio. Il primo impegno – «fare di più» – costruito sulle basi del processo di Monterrey e di Barcellona, punta a raggiungere lo 0,56 per cento del PIL entro il 2010 attraverso varie tappe. Nella prima, quella del 2006, l'Unione europea aveva l'obiettivo dello 0,46 per cento, che collettivamente è stato raggiunto e superato. All'interno naturalmente vi sono delle divergenze. Alcuni Stati hanno già superato l'1 per cento, altri sono molto al di sotto della soglia. Purtroppo l'Italia è uno di questi, anche se attualmente la volontà e il *trend* sono positivi.

Questo è il modo di lavorare dell'Unione europea. Lo spirito di famiglia dell'Unione deve essere più importante di quello dei membri della Comunità. È fondamentale che l'Unione continui ad essere il più grande donatore. Nel pacchetto sull'efficacia dell'aiuto non si parla soltanto di una maggiore quantità di denaro, ma anche del modo in cui spenderlo meglio. Si sprecano molti soldi e quindi è necessario migliorarne l'impatto.

Abbiamo cercato pertanto di affrontare un problema tipico, la sovrapposizione della concorrenza tra donatori, che molto spesso uccide i nostri *partner*. Quando un paese come la Tanzania deve supportare 300 missioni di donatori l'anno nel solo settore della salute pubblica, è inevitabile che si occupi di noi e non più dei suoi problemi sanitari. Quando in altri paesi, in materia di educazione, sono presenti un milione di progetti di importo inferiore ai 5.000 euro, ciò è espressione di tanta buona volontà ma non incide sui veri problemi che quei paesi devono affrontare.

Per affrontare tali problemi ed approntare degli strumenti idonei per rendere concreta un'azione più efficace abbiamo elaborato una serie di proposte, che sono state tutte adottate in sede di Consiglio. In primo luogo, abbiamo elaborato un codice di condotta sulla divisione del lavoro, una sorta di «dieci comandamenti» per organizzare il lavoro comune attri-

buendo ad ognuno vari settori come l'educazione, la salute, le strade e via dicendo.

In secondo luogo, abbiamo ideato uno schema per evitare di avere una pluralità di documenti di analisi di un paese e disporre soltanto di uno, un quadro comune di riferimento, quanto meno tra Stati europei, considerato che le analisi convergono. In alcuni paesi ci siamo già riusciti: in Sudafrica, ad esempio, tutti gli Stati membri della Commissione hanno un solo documento di strategia da usare come base.

In terzo luogo, stiamo cercando di programmare l'assistenza finanziaria, in modo che nella programmazione comune si possa dare prevedibilità ai nostri *partner* circa le fonti finanziarie che permetteranno di implementare le loro politiche.

Queste sono le proposte, tutte adottate, che concernono il ruolo di federatore politico della Commissione nell'obiettivo non solo di un maggiore coordinamento, ma anche di mettere a profitto il fatto che l'Unione europea sia il maggiore donatore al mondo. Per concretizzare tali proposte, abbiamo stabilito, anche a livello dell'Unione europea, delle strategie regionali, ad esempio in Africa, definendo chiaramente gli argomenti su cui ci siamo messi d'accordo. Per la prima volta quella fissata a Lisbona è una strategia comune: non si tratta di una strategia europea per l'Africa, bensì di una strategia euroafricana sugli obiettivi da realizzare insieme. Questo è il modo con cui abbiamo cercato di portare avanti tale agenda.

Un secondo profilo riguarda la Commissione in quanto attore. La Commissione, quindi l'istituzione cui è stata affidata la programmazione di una spesa che ammonta a quasi il 20 per cento dell'aiuto pubblico allo sviluppo dell'insieme dell'Unione europea, lavora attraverso vari livelli. È stata realizzata una rete di circa 120 delegazioni (forse la più grande rete diplomatica al mondo); quindi abbiamo una presenza in tutto il mondo. La Commissione è virtualmente presente in ogni paese con una sua struttura di dialogo politico e di implementazione dell'assistenza finanziaria. Nelle delegazioni lavorano circa 3.000 funzionari europei o personale a contratto, sostenute da una struttura a Bruxelles di circa 2.500 persone.

La struttura di Bruxelles ha un compito preciso, ossia formulare il cosiddetto *policy mix* per individuare l'insieme degli strumenti e dei mezzi finanziari da mettere a disposizione di un paese per sostenere i nostri obiettivi comuni. Tale sistema vede la cosiddetta programmazione dell'aiuto e del dialogo in due direzioni generali (quella per lo sviluppo e quella per le relazioni esterne), che formulano le linee di *policy*, programmano su base quinquennale gli importi assegnati ad ognuno dei nostri *partner* ed in tale contesto il settore su cui si intende concentrarsi. In applicazione del consenso ci concentriamo solitamente su due settori, in modo da armonizzarci con gli altri *partner* e definiamo gli obiettivi da raggiungere.

Una volta concluso il ciclo che riguarda la programmazione, l'*implementation*, ossia la messa in opera, è affidata al sistema delle delegazioni e ad una Direzione generale che potremmo – usando un linguaggio spurio

ma che rende l'idea – definire un'agenzia, poiché ha il compito esclusivo di occuparsi proprio dell'implementazione. Essa riceve, ad esempio, un ordine di servizio in Zambia sulla base dell'obiettivo di sostenere gli sforzi del Governo alla lotta contro la povertà di investire nell'educazione alla salute. Il 50 per cento dell'APS viene concesso sotto forma di sostegno al bilancio; il restante 50 per cento sarà destinato a sviluppare interventi quali le infrastrutture di collegamento: strade e telecomunicazioni.

Una volta fissato l'importo e definito il quadro, tocca all'organo esecutivo, ossia alle nostre delegazioni, coordinate dalla Direzione generale *EuropeAid Co-operation Office* (AIDCO). Vi è ad ogni modo una separazione tra la parte di *policy* e di programmazione e quella di *implementation* e di individuazione dei programmi.

Queste sono le modalità con le quali lavoriamo. Abbiamo cercato di mettere in opera quanto vi ho detto, purtroppo non sempre riuscendovi. Comunque abbiamo cercato di dare alcune indicazioni. Ad esempio, il nostro aiuto in ogni paese si limita tendenzialmente a due settori, in modo da permettere un maggiore coordinamento con gli altri donatori presenti. In secondo luogo, sosteniamo fortemente un coordinamento sotto la guida del paese *partner*, non pilotato dalle capitali, ma quanto più vicino al beneficiario stesso.

In questo quadro, abbiamo cercato di proporre alcune iniziative abbastanza innovatrici. Una di esse è la cosiddetta *African peace facility*, con lo scopo di promuovere la pace in Africa; si tratta di un esperimento contestato da alcuni perché, per la prima volta, si sono usati dei fondi di aiuto allo sviluppo per sostenere delle truppe africane al fine di mantenere la pace e la stabilità. Forse non è a tutti noto, ma da due anni le truppe dell'Unione africana, che tentano di mantenere la situazione sotto controllo nel Darfur, sono per il 90 per cento finanziate dal Fondo europeo di sviluppo, attraverso la *peace facility*. Si tratta sicuramente di una scommessa. Sono stati messi in evidenza alcuni aspetti critici (si è sostenuto che in questo modo si inquinano gli aiuti), ma anche alcuni aspetti molto positivi: in definitiva, se non c'è pace e stabilità, non c'è sviluppo.

Inoltre, abbiamo cercato di essere innovativi creando un Fondo per la promozione della *good governance* nei paesi in via di sviluppo, che non implica necessariamente e immediatamente una democrazia. Abbiamo cercato di spiegare che il processo verso la democrazia di molti paesi in via di sviluppo passa per la costruzione dello Stato, la creazione di istituzioni legittime agli occhi dei cittadini, che siano credibili perché capaci di fornire servizi come, ad esempio, la giustizia e il funzionamento di amministrazioni locali più vicine ai cittadini. Abbiamo dedicato 3 miliardi di euro solo per l'Africa sub-sahariana a sostegno dell'iniziativa di *good governance*. Stiamo cercando di arrivare a un patto con i nostri *partner* offrendo, in cambio di un piano di riforma delle istituzioni, un aiuto che vada al di là delle classiche forme di cooperazione allo sviluppo. Si tratta di un modo per affrontare il problema della democrazia e dei diritti dell'uomo, tenendo conto però anche delle rigidità che i nostri *partner* ci

espongono. Non è facile realizzare determinati obiettivi, quando non esiste uno Stato.

Abbiamo altresì scommesso sullo strumento del sostegno al bilancio come il mezzo più importante per responsabilizzare i nostri *partner*. Anziché promuovere dei progetti, tendenzialmente si investe sui programmi e sul sostegno ai bilanci pubblici, nel quadro di indicatori di *performance* e di parametri per lo sviluppo di politiche settoriali stabiliti insieme in anticipo. Si è partiti dalla constatazione che se si vuole sviluppare, ad esempio, una politica della salute pubblica che sia durevole, non basta finanziare l'acquisto immediato di medicine, fornire un dottore o anche un'organizzazione non governativa: occorre invece sostenere il paese affinché possa investire e costituire una politica settoriale di salute pubblica, fornendogli i mezzi. L'aiuto al bilancio è particolarmente importante perché è il solo strumento che permette, ad esempio, di reclutare i medici e gli infermieri e di pagare il loro stipendio, coprendo quindi i costi correnti, che sono una componente importante in tali settori.

Vi sono altre iniziative che abbiamo cercato di offrire per mostrare come possa essere affrontata questa complessità. Ne ricordo una che credo sia di interesse per l'Italia, ed è quella di costituire dei centri di immigrazione assistita nei paesi in cui si manifesta maggiormente l'immigrazione illegale. In un paese come il Mali, ad esempio, stiamo costruendo con alcuni Stati membri dell'Unione europea (la mia speranza è che l'Italia sia parte di questo esperimento molto presto) dei centri in cui la migrazione sia oggetto prima di tutto di informazione, al fine di tagliare i canali dell'immigrazione illegale, e in secondo luogo di formazione, per rispondere a una domanda che è precisa e non generica. Il fine è quello di spingere il paese di accoglienza a pianificare flussi di immigrazione legale.

Ripeto, è in fase di realizzazione un centro di immigrazione assistita in collaborazione con il Governo del Mali; analogo interesse a partecipare a tale iniziativa è stato manifestato anche da parte del Governo del Senegal ed a seguire di quello della Mauritania. Stiamo quindi cercando di offrire delle soluzioni abbastanza innovative attraverso le quali affrontare in un modo un po' diverso i grandi problemi che abbiamo di fronte.

Dal punto di vista degli strumenti, si sta cercando di dare la possibilità di usufruire di fondi comuni europei al fine di massimizzare le economie di scala. Tanto per fare un esempio, per affrontare il problema delle infrastrutture in Africa, abbiamo lanciato un *trust fund* con la Banca europea per gli investimenti (BEI) onde poter mettere insieme le risorse della Commissione, quelle della BEI ed i contributi bilaterali degli Stati membri e quindi cercare di agire congiuntamente. Lavorare insieme è molto importante; tenete presente che ovviamente anche l'Italia, che partecipa a questo Fondo con un importo abbastanza ridotto di 5-10 milioni di euro, in virtù di tale contribuzione ha però titolo a sedersi nel *board* e quindi a partecipare alla definizione di investimenti dell'ordine di numerose decine di miliardi di euro. Si tratta quindi di uno strumento finalizzato a creare sempre maggiore coordinamento e impatto di massa critica.

Quanto brevemente descritto rappresenta quindi parte delle iniziative e delle modalità con cui la Commissione interviene in questo ambito come attore.

Vorrei concludere il mio intervento soffermandomi rapidamente su alcune considerazioni che mi sono state stimulate proprio dalla lettura del testo unificato proposto dal relatore Tonini.

In primo luogo mi sembra opportuno sottolineare che, considerato quanto l'Italia ha dato e ricevuto dall'Europa, l'approccio primario a questo tema dovrebbe privilegiare il «fare attraverso l'Europa» piuttosto che pensare di poter procedere da soli. Considerato il livello in cui si trova oggi l'Italia in materia di cooperazione allo sviluppo, nonostante l'obiettivo sia lodevole – e come italiano ed europeo non posso che augurarmi che l'Italia diventi in questo settore più forte e più grande del Regno Unito, della Francia e quindi dei grandi attori – e che c'è un percorso ancora da costruire, può risultare più agevole ed incisivo se si investe maggiormente sulla dimensione europea; ciò in primo luogo per contare di più rispetto all'utilizzo di masse critiche finanziarie e di strumenti che sono già a disposizione e, se possibile, anche per dare impulso all'azione dell'Unione europea in questo ambito.

Ripeto, è forse meglio cercare di dotarsi di strumenti capaci di orientare questo 20 per cento del totale dell'aiuto pubblico allo sviluppo degli Stati membri, pari a 48 miliardi di euro, piuttosto che investire soltanto su quello che è attualmente il contributo italiano alla cooperazione allo sviluppo che è una componente relativamente ridotta. Le due ipotesi ovviamente non si escludono, anche se torno a ribadire che a mio avviso la seconda ha minori possibilità di successo.

Pertanto, mi ha molto sorpreso, leggendo il testo unificato, che la dimensione europea fosse praticamente assente anche perché ritengo che l'adesione al citato documento «Consenso europeo in materia di sviluppo» – sottoscritto anche dall'Italia – rappresenti per il nostro Paese uno strumento importante non tanto perché ne fa un «bravo allievo», ma in quanto gli permette di chiedere agli altri conto della loro azione. Nel testo in esame non trovo alcun riferimento in tal senso, laddove forse sarebbe stato utile farne cenno all'articolo 1, per poi, all'articolo 2 evidenziare l'esigenza di essere attori e protagonisti del processo di divisione del lavoro, di questo *aid effective*, di questo spendere meglio qualsiasi importo disponibile, sollecitando in tal senso l'Unione europea. Questo è infatti l'obiettivo: come ho già detto l'Italia non è tenuta ad essere un buon allievo, ma sarebbe importante che fosse l'attore che fa procedere tutto il gruppo nella direzione migliore.

Questo è a mio avviso un aspetto essenziale che suggerirei di esplicitare nel testo in esame proprio perché potrebbe rappresentare per l'Italia la credenziale migliore, oltre a garantire al nostro Paese la possibilità di lavorare giocando un ruolo più forte con i *partner* europei.

Inoltre, considerato che le *best practice* in materia di sviluppo prevedono, da una parte, l'individuazione chiara degli obiettivi di *policy* e di programmazione dell'aiuto e, dall'altra, il massimo dell'efficacia di esecu-

zione, credo allora che il rapporto tra il *policy planning* e l'*implementation* – che nel testo in esame vede il Ministero degli affari esteri come centro di pianificazione e sull'altro versante l'Agenzia – potrebbe essere risolto in maniera semplice e serena. Mi riferisco cioè alla possibilità di prevedere, da un lato, un ruolo di indirizzo, di *policy* e di definizione completa del quadro politico e, dall'altro, una eventuale Agenzia, nel merito della quale non spetta a me fare considerazioni di sorta, anche se si tratta di uno strumento perfettamente legittimo e già in uso in Europa.

Detto questo, ritengo anche che sarebbe utile chiarire più approfonditamente i rapporti tra le due dimensioni, ovvero tra quella della politica che deve rimanere dominante e quella dell'esecuzione che deve assicurare efficacia all'azione. È difficile che per essere efficace tale azione possa essere centralizzata. Inevitabilmente, quindi, bisogna fare in modo che l'Agenzia abbia dei terminali nei vari paesi, posto che, nell'ambito dell'azione di *implementation*, sia il dialogo con le autorità e con gli altri donatori che si coordinano sul posto, sia l'identificazione delle componenti tecniche diventano di difficile realizzazione se si ritiene di farlo restando nelle diverse capitali.

Pertanto, rispetto ad alcuni passaggi del testo che non mi sembrano del tutto chiari, se mi è consentito un suggerimento, direi che questa dovrebbe essere la direzione da seguire, una direzione da sostenere con flessibilità. Del resto, se posso fare un esempio, è estremamente semplice il rapporto che intercorre tra la Direzione generale di cui sono a capo, che ha un carattere politico ed a cui spetta la definizione delle *policy*, degli stanziamenti da assegnare ai paesi, della iniziative e degli strumenti necessari, e la citata Direzione generale che si occupa di *implementation*, *EuropeAid*: la prima decide quello che si deve fare e l'altra affronta il problema delle gare e degli aspetti più tecnici, individua cioè la parte di strada che ha un rilievo maggiore in termini economici. Credo quindi che sia necessaria una certa flessibilità per permettere di essere presenti sul territorio.

Inoltre, porto ad esempio le proposte avanzate dalla Commissione – che generalmente coincidono anche con quelle dell'Unione europea – su come avere più sinergia con i mezzi limitati a disposizione. Mi riferisco alle forme di cofinanziamento e a quelle di compartecipazione a fondi europei. Ne è un esempio il *trust fund* sulle infrastrutture in Africa, ma anche la nostra proposta di creare un Fondo europeo finalizzato a sostenere la lotta contro i cambiamenti climatici e quindi a realizzare attività di *adaptation* agli effetti del *climate change*.

Sottolineo che si tratta di attività che hanno efficacia solo se l'Unione europea agisce congiuntamente, sia nelle sedi dove si stabiliscono le regole, come è avvenuto nelle Conferenze di Bali e Potsdam, sia nell'utilizzo degli strumenti predisposti a sostenere tali iniziative. Quindi la questione delle modalità con cui partecipare alle iniziative europee e di come – perché no – guidarle è un ulteriore aspetto che nell'ambito del testo unificato andrebbe meglio chiarito.

In vista di un approccio più *output oriented*, ovvero maggiormente indirizzato a valutare i risultati e meno il processo, sarebbe forse bene sottolineare anche l'esigenza di una forte volontà di lavorare per indicatori comuni di *performance* a livello europeo ed altresì per un sistema di valutazione comune. Posso formalmente assicurare che se l'Italia effettuasse un'operazione di questo genere, ovvero si facesse promotrice di un sistema armonizzato di valutazione di impatto, offrirebbe alla Commissione europea un grande contributo, posto che oltre a stimolarci a fare sempre meglio, si porrebbe all'avanguardia in questo ambito nel quale ancora oggi si parla molto in termini di *input* e la consapevolezza della misura dell'*output*, ovvero dei risultati, rimane tuttora estremamente limitata.

Da questo punto di vista il dibattito è ancora aperto e quindi credo che sarebbe utile poter essere al riguardo più precisi anche nell'ambito del testo unificato, in tal senso effettuando una chiara apertura ad un approccio *result oriented*.

L'ultima questione che desidero sottolineare è quella degli attori. Ritengo che per un lungo periodo, ivi comprese le fasi in cui sul piano finanziario l'impegno del nostro Paese è stato limitato, o quelle in cui il dibattito sulle politiche di sviluppo è sembrato essere meno centrale, l'Italia ha comunque svolto un ruolo rilevante grazie alla sua società civile che si è sempre mostrata attivissima, protagonista e ricca di idee di partecipazione. Per società civile in senso lato è da intendersi la società civile in quanto tale, le organizzazioni non governative, le associazioni di volontariato e gli enti locali, posto che la percentuale di aiuto e di attività che attraverso di essi viene svolta è estremamente importante. Credo che, da questo punto di vista, l'Italia detenga il primato in Europa, in una dimensione che è sempre più rilevante anche per altri *partner*.

Per quanto riguarda il sistema delle imprese, a mio avviso, esso potrebbe assumere un maggiore rilievo nel testo unificato proposto del relatore. Questo insieme di attori, anche se ad un'ulteriore rilettura del testo è presente, potrebbe forse avere un ruolo ancora più attivo tanto nella formazione della volontà, quanto nell'implementazione; quindi bisogna tener presente non semplicemente l'affidamento del singolo progetto, ma soprattutto come si forma un certo obiettivo e come si può essere *partner* nella sua implementazione.

Mi sono limitato agli aspetti del testo unificato su cui volevo porre l'attenzione, tralasciando invece tutte le parti positive. Credo infatti che l'obiettivo, per il quale siamo a disposizione per offrire eventuali contributi, è di approvare in fretta questo provvedimento e fare in modo che possa entrare in vigore rapidamente; d'altra parte l'orientamento di base, la volontà che viene definita nel testo e gli strumenti che si vogliono introdurre vanno, a nostro avviso, tutti in una direzione positiva. Mi sono perciò soffermato sugli aspetti più problematici al fine di coordinarli con il lavoro della Commissione europea.

Signor Presidente, concludo così il mio intervento; ho dato un quadro su alcuni punti e sono ovviamente a disposizione per eventuali domande.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Manservisi per la sua illustrazione estremamente interessante e penetrante, che ha riguardato tutti gli aspetti della cooperazione allo sviluppo così come condotta dall'Unione europea, i riflessi che possono esserci con la nostra cooperazione e le sinergie che possono essere sviluppate più adeguatamente.

Mi pare che le considerazioni siano molte; vi è stata una ricca relazione e, personalmente, mi riservo di intervenire successivamente, dopo le osservazioni dei colleghi.

LIVI BACCI (*PD-Ulivo*). Signor Presidente, rivolgo un ringraziamento al dottor Manservisi per la sua relazione così ampia e ben strutturata. Avrei però qualche curiosità e delle domande.

La prima questione riguarda quella che chiamerei la retorica dei *Millennium Development Goals*, che rappresentano una misura importante, dei *benchmark* significativi, ma sono circoscritti ed estremamente disuguali nel loro significato. Vorrei portare un solo esempio sul quale sono abbastanza sensibile: non ci sono *goals* che riguardano lo sviluppo e l'incremento demografico. Poiché il nostro interesse per il 90 per cento si concentra sull'Africa, continente che registrerà praticamente i due terzi dell'incremento demografico mondiale dei prossimi 40 anni, è chiaro che si tratta di un grosso problema, un macigno sulla strada del raggiungimento degli altri obiettivi del millennio, a cominciare dalla salute, dalla mortalità infantile, dall'ambiente e via dicendo.

Il fatto che non si parli pudicamente di popolazione è una specie di convenzione ormai internazionale. Nei consessi internazionali viene considerata una questione che è bene non approfondire troppo e, tuttavia, i problemi della salute riproduttiva e dell'alta fecondità, del controllo delle nascite, della salute dei bambini e delle madri sono rilevanti problemi.

Mi domando pertanto se non vi siano delle carenze; in particolare, vorrei sapere la posizione europea in tema di salute, mortalità e salute riproduttiva (credo che si parli soprattutto di mortalità infantile e non di salute riproduttiva). Ritengo che questa sia un'area delle più delicate, dove gli investimenti rendono; anche quando i sistemi di salute sono arretrati, interventi mirati e ben organizzati nel campo della salute hanno effetti sia immediati, nel ridurre problemi di malattia e di mortalità, sia differiti, in termini di sviluppo. Non c'è sviluppo se è precaria la sopravvivenza; questo è un elemento di base. Mi sembra che si tratti di un'area che dovrebbe attirare crescenti ed adeguate risorse. È un primo punto su cui vorrei conoscere la sua opinione.

Vorrei poi sapere – in merito ad una questione che mi sembra importante e che lei ha toccato parlando del coordinamento – relativamente al problema della pluralità degli interventi in termini di efficacia, efficienza ed organizzazione, se lei condivide il consiglio – che abbiamo ascoltato in molte audizioni – di concentrare gli interventi su pochi e qualificati paesi, e come si possa arrivare ad un'ideale ripartizione di responsabilità tra i 27 paesi dell'Unione europea. Sembra essere uno degli aspetti più difficili politicamente e anche dal punto di vista organizzativo. Condivide l'idea che

la cooperazione dei vari paesi, quella che non passa attraverso l'Unione europea, dovrebbe ridurre il ventaglio delle aree geografiche ed essere più concentrata?

Un terzo punto che mi lascia molto perplesso e mi preoccupa è quello che i fondi destinati allo sviluppo vengano incanalati verso le *peace facility*. È un argomento molto delicato e mi domando se l'Unione europea abbia imboccato decisamente questa strada, oppure se si tratti di prime sperimentazioni pronte a prevedere delle revisioni in sede politica quando ci si scotti le dita in questa delicatissima area.

Infine, vorrei sapere dal dottor Manservisi se ha qualche consiglio sul problema della valutazione d'impatto dell'aiuto pubblico allo sviluppo (nella nostra legge, per ora, mi pare di capire che non si parli di valutazione e, forse, sarebbe bene che questo aspetto fosse previsto), come essa debba essere fatta, se deve riguardare cioè unità esterne indipendenti o, in qualche modo, del circuito dell'istituzione. Qual è, a suo avviso, la via migliore per avere una valutazione efficiente?

Naturalmente vi sono dei problemi; ci sono infatti interventi che implicano una valutazione sull'efficienza dell'intervento stesso, ma l'impatto poi lo si conosce a distanza di tempo. Mi chiedo perciò come ovviare a questa necessità di seguire e realizzare una valutazione continua, che tenga però conto che la valutazione d'impatto si fa a distanza di uno, due o cinque anni; un investimento sulla salute, ad esempio, ripaga non sul momento, ma dopo un certo numero di anni.

MARTONE (RC-SE). Signor Presidente, ringrazio il dottor Manservisi che da tempo aspettavamo per questo scambio proficuo di opinioni.

Condivido innanzitutto la parte dell'intervento nella quale ci ha suggerito una serie di modalità per mantenere chiaro il ruolo di indirizzo, di strategia politica e di implementazione e ci ha spiegato il fatto che un'Agenzia concepita in questo quadro potrebbe essere uno degli strumenti.

Fermo restando che il tema è stato toccato anche da Richard Manning, Presidente dell'OCSE/DAC, appare fondamentale il riconoscimento del principio della *ownership*, un principio universalmente riconosciuto che prevede una vicinanza ai luoghi in cui si interviene. Su questo punto credo che sono stati ottenuti ulteriori ed importanti elementi di approfondimento.

Vorrei fare ora una serie di riflessioni. La prima riguarda una sorta di elemento di mitigazione degli impatti della globalizzazione, ovvero una rete di sicurezza sociale, ambientale, di *social safety net*, giacché si dà per scontato che i processi di globalizzazione ormai siano irreversibili. A me risulta, da un'osservazione più attenta delle politiche e delle strategie dell'Unione europea, soprattutto in campo commerciale, che questo processo è alimentato dalla stessa Unione europea. Basti guardare agli Accordi di *partnership* economica Economic partnership agreements (*Economic Partnership Agreements* – EPAs), al negoziato WTO o alle finalità della Banca europea degli investimenti per rendersene conto.

Mi chiedo quindi come sia possibile risolvere questa dicotomia secondo la quale una mano contribuisce a creare il problema e l'altra cerca di risolverlo. È un problema che anche noi ci troviamo a dover affrontare e sul quale dobbiamo riflettere per capire come garantire la coerenza degli interventi di aiuto. Pertanto, vorrei capire quali sono le modalità che cercate di mettere in campo per garantire una coerenza nel rapporto – che Peter Mandelson, attuale Commissario dell'Unione europea per il commercio estero, affronta in termini di liberalizzazione degli scambi commerciali – tra *trade* e *aid*. Ad oggi, infatti, mi sembra che tale rapporto non abbia funzionato granché.

La Banca europea degli investimenti, in un modo o nell'altro, è uno sportello di lotta alla povertà avendo infrastrutture che incidono nel quadro generale di fuoriuscita dall'indigenza o di rilancio delle attività economiche dei paesi. Che tipo di valutazioni avete fatto, in particolare nei paesi ACP (Africa-Caraibi-Pacifico), per comprendere le ricadute di sviluppo della BEI, che oggi è uno sportello finanziario, e che quindi, in assenza di protocolli ben chiari, rischia di contrastare gli obiettivi di lotta alla povertà?

Inoltre, mi sembra di capire che l'Unione europea abbia un protocollo, molto interessante, per la valutazione delle ricadute della cooperazione in termini di prevenzione dei conflitti, ovvero sia uno strumento per capire se la cooperazione può o meno alimentare o depotenziare possibili conflitti. Personalmente vedo un rapporto stretto tra sicurezza, prevenzione e cooperazione, ma non tanto, come ha detto il collega Livi Bacci, nell'intervenire e sostenere operazioni di *peace keeping*, quanto di *conflict prevention*, cosa ben diversa e che riguarda gli strumenti civili di prevenzione e non certamente quelli militari, anche se la «dottrina Solana» può essere interpretata in vario modo.

Ultimo, ma non da meno, il tema del *budget support*. Ad oggi, avete svolto una valutazione della ricaduta in termini positivi di lotta alla povertà del *budget support* e se lo stesso, a livello di Stato centrale piuttosto che delle autonomie locali, non rischia di tagliar fuori quella componente della società civile che in buona parte deve essere centrale nella programmazione dell'aiuto?

Infine, poiché la Commissione ha strategie di assistenza per il singolo paese, vorrei sapere come queste si relazionano con le strategie di lotta alla povertà della Banca mondiale, le *Poverty reduction strategy papers* (PRSP), viste come il quadro di riferimento concettuale accettato da tutti.

PIANETTA (*DCA-PRI-MPA*). Desidero ringraziare il dottor Manservisi per la ricca relazione ed anche perché in qualche modo ha sollecitato l'Italia a svolgere un ruolo più pregnante sia per quanto riguarda i rapporti con la Commissione, al fine di un miglior coordinamento degli stessi, sia per quanto riguarda la capacità di diventare elemento di *input* per la valutazione. Mi aggancio proprio a questo secondo punto perché lei ha affermato che per fare qualcosa nell'ambito del quadro generale della politica allo sviluppo, che coinvolge tutti i grandi temi della globalizzazione, ci

vuole un momento di decisione politica. Questo mi pare l'elemento qualificante.

È la decisione politica infatti che qualifica, definisce e dà forza alla cooperazione. Al tempo stesso però sottolinea l'esigenza indispensabile, da cui nasce la necessità della valutazione dell'intervento, che vi sia un'esecuzione efficace. Infatti, se l'esecuzione non raggiunge un adeguato livello di efficacia si disperdono energie, quando sappiamo che le risorse economiche della cooperazione sono sempre insufficienti.

La domanda, che sottintende una mia preoccupazione, concerne il rapporto tra il Ministero degli affari esteri, quindi il momento politico-decisionale, e il momento dell'esecuzione. Infatti, se non c'è chiarezza nell'ambito di questo rapporto si vanifica il tutto e si arriva ad una commistione, ad un rapporto conflittuale che innesca processi di inefficacia.

Nutro la preoccupazione che l'Agenzia non sia chiaramente definita e abbia ancora una dimensione eccessiva in ragione della decisione politica. Volevo conoscere la sua posizione riguardo a questo che è un problema di natura tecnico-gestionale. Se riusciamo a chiarire bene il rapporto, creiamo condizioni di maggiore efficacia e semplificazione. Insisto sempre sulla necessità che la cooperazione allo sviluppo si doti di procedure semplici, perché se non lo sono rischia di diventare inefficace e dispersiva.

Personalmente sono addirittura propenso a non istituire l'Agenzia, per la possibilità di avere a disposizione tanti soggetti capaci di dare esecuzione ai progetti medesimi. Lei ha citato il coinvolgimento della società civile, ma ci sono anche le imprese, non soltanto le organizzazioni non governative. In fin dei conti si tratta di soggetti che possono realizzare, dal punto di vista esecutivo, l'insieme delle iniziative, a condizione che vi sia la capacità di effettuare una valutazione adeguata. Questo è il nodo fondamentale: fatto politico, esecuzione dei progetti, capacità di seguire coerentemente l'efficacia degli interventi.

Volevo conoscere la sua posizione in merito all'utilità dell'Agenzia per capire se è davvero indispensabile.

MANTICA (AN). Vorrei ringraziare il dottor Manservigi sottolineando che non si tratta di un ringraziamento di prammatica. Le audizioni che stiamo svolgendo – lei, Richard Manning, Presidente del OCSE/DAC, Eduardo Abbot, consulente esterno dell'*Inspection Panel* della Banca mondiale – dimostrano che esistono due livelli di dibattito, uno interno, tutto italiano, ed un altro di carattere internazionale molto diverso. Lo ribadisco perché molti dei problemi che lei ha sollevato non sono così presenti nel dibattito italiano sulla riforma alla cooperazione.

Per usare un'espressione un po' *tranchant*, che corrisponde abbastanza alla realtà italiana, che credo lei conosca, quando in Italia ogni anno si stabilisce il Fondo di bilancio e di extra bilancio da assegnare all'Unione europea si fa un assegno, lo si destina all'Unione europea e il problema finisce lì.

Vorrei ricordare ai colleghi che per quanto riguarda il Ministero degli affari esteri ben due direzioni generali si occupano dei rapporti con l'U-

nione europea e quindi anche dei fondi a *EuropeAid* e non sempre le relative decisioni appartengono alla Direzione generale per la cooperazione. Dottor Manservisi, faccio questa considerazione perché nello schema di testo unificato vi è uno sforzo che riteniamo molto importante, diretto ad individuare in Italia un soggetto responsabile della politica di cooperazione, che sia in grado di essere presente in tutte le sedi internazionali. Da qui anche una ricerca quasi maniacale per individuare un ministro degli affari esteri o un vice ministro degli affari esteri. Sono ancora convinto che in una prima fase occorrerà ribadire come è nominato il vice ministro degli affari esteri; egli infatti non è solo un sottosegretario col titolo di ministro, bensì un vice ministro che riceve la delega direttamente dal Presidente del Consiglio.

Tutto ciò è diretto a rafforzare l'immagine di una cooperazione, che è in primo luogo un insieme di decisioni e scelte di carattere strategico e politico, e la necessità di coordinare tutte le attività che in questo settore vengono sviluppate in Italia. Da questo punto di vista, accolgo la sua osservazione critica a proposito dell'assenza di un chiaro riferimento al rapporto tra il soggetto responsabile della politica italiana nel settore della cooperazione e l'Unione europea, e quindi la politica del consenso che si svolge a livello di Unione europea. Credo che alla luce dell'audizione odierna tale aspetto debba essere recepito nella nostra impostazione. Questo discorso – lo ripeto – si regge nella misura in cui individuiamo tale soggetto. Ricordo tale questione a me stesso e ai colleghi perché, pur avendo ascoltato in questa Commissione il sottosegretario per l'economia e le finanze Cento, molto attento a questo problema, l'obiettivo principale dell'audizione era il tentativo di recuperare spazi da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, perché evidentemente vi sono molti problemi.

Fin quando non lavoreremo in stretto contatto con l'Unione europea, non solo formalmente ma in maniera concreta, credo che molte delle sue osservazioni, dottor Manservisi, si perpetueranno. Vi è una visione molto specifica rispetto all'Unione europea. Lei parla, ad esempio, di aiuto al bilancio di cui, peraltro, si parla già da qualche anno a livello internazionale. Il collega Martone individua giustamente il problema, ma a mio parere la questione è più ampia. In tutta la struttura della cooperazione italiana il sostegno al bilancio è qualcosa che sfugge ai consulenti, ai tecnici, ai sociologi, agli antropologi, ai professori e ai filosofi che fanno cooperazione allo sviluppo in Italia.

Per quanto riguarda gli aiuti dell'Unione europea all'Unione africana e alle strutture sovranazionali dell'Africa – che auspico siano sempre maggiori – credo che l'Africa abbia bisogno di politica. Quando si parla di prevenzione dei conflitti civili, o comunque di una capacità di assicurare maggiore stabilità in un paese, è chiaro che significa consentire, aiutando le organizzazioni sovranazionali, almeno l'istituzione di tavoli in cui si possa discutere e ragionare di alcuni problemi. Fu l'allora presidente della Commissione europea Prodi ad annunciare all'Assemblea dell'Unione africana a Maputo il primo contributo di *peace facility* dell'Unione europea.

Ciò avvenne durante la presidenza italiana e il primo intervento fu sulla questione liberiana e sul rafforzamento della presidenza liberiana. Si tratta di un tema molto difficile e capisco le ragioni delle perplessità. Bisogna però avere il coraggio di affrontare l'argomento dell'aiuto alle truppe africane; vi sono alcuni paesi nordeuropei molto sensibili a questo ragionamento.

È inutile, secondo me, invocare il Darfur o, peggio, la Somalia ed altre realtà se poi le truppe africane o le truppe di pace non si mettono in condizione di operare, in maniera attiva, con gli strumenti idonei. Nel caso del Darfur sono i canadesi a fornire elicotteri ed aerei alle truppe africane perché queste ultime non sono in grado di muoversi sul territorio. È chiaro che questo è un tema da affrontare e da discutere. Tutto ciò evidentemente ci porta a dedicare, nell'elaborazione del nostro progetto di legge, una maggiore attenzione al rapporto con l'Unione europea e, tema ancora da discutere in maniera più definita, a un quadro strategico condiviso e sempre più di riferimento con l'Unione europea.

Vi è inoltre un tema molto particolare, che concerne i rapporti tra chi deve decidere le politiche e chi deve operare, che per quanto ci riguarda concerne il tema dei limiti dell'autonomia dell'Agenzia. A tale proposito, il rischio è di fare un dibattito virtuale all'interno del nostro sistema. Insisto nel dire che bisognerebbe cercare di uscire dall'equivoco ponendosi delle domande sostanziali. Da lei, ad esempio, vorrei sapere se un sostegno al bilancio di un paese africano verrà deciso dalla sua Direzione generale o da *EuropeAid*. Questo è un tema sul quale ci scontriamo e sul quale si potrebbe elaborare una casistica per apprendere dall'esperienza dell'Unione europea quali sono le decisioni prese dalla sua Direzione generale e quali quelle adottate da *EuropeAid*, e considerare quest'ultima come l'Agenzia che stiamo ipotizzando.

Un ulteriore tema che vorrei porre è un problema sul quale, me ne rendo conto, la nostra proposta apre una vertenza. Siamo di fronte a una delocalizzazione molto spinta della struttura europea sul territorio e – mi passi una battuta – si tratta di una delocalizzazione importante dell'Unione europea, se facciamo il conto dei funzionari dell'Unione europea che ci sono nei singoli paesi. Lei stesso ha precisato che Bruxelles è la sede di decisioni strategiche di ripartizione dei fondi per i singoli paesi, ma che poi è nei singoli paesi che l'Unione europea discute con i vari *partner* le politiche locali. È chiaro che se noi italiani non siamo presenti nelle varie realtà con strutture in grado di dialogare, rischiamo, come spesso accade, di essere tagliati fuori. Evitare ciò presuppone la presenza di strutture adeguate.

A tale proposito si è sviluppato un dibattito. Noi abbiamo ipotizzato una presenza temporanea, ossia la presenza di responsabili di progetto sul territorio per la realizzazione di un singolo progetto e non necessariamente l'apertura di uffici collegati alle ambasciate o comunque con ruoli analoghi a quelli delle ambasciate. Questo è un tema molto spinoso, perché implica strutture e un raffronto tra costi fissi e costi variabili, e pone anche un problema di *status* dei soggetti, consulenti o dipendenti.

Lei, dottor Manservisi, essendo italiano, conosce vizi, pregi e difetti della pubblica amministrazione italiana e della contabilità dello Stato. Francamente condivido la proposta del relatore su una presenza temporanea, che lei invece ha criticato. Su questo tema vorrei che ci desse un contributo, perché lo ritengo molto importante. La sua osservazione è certamente pregnante; peraltro, da noi tale questione solleva ancora una serie di problemi riguardo a un tema molto sensibile e delicato.

ANDREOTTI (*Misto*). Dottor Manservisi, vorrei ringraziarla per la sua efficace relazione. Desidero chiederle soltanto dei chiarimenti circa il rapporto tra le spese di organizzazione e i servizi erogati nell'ambito della cooperazione.

TONINI (*Aut*). Mi associo ai ringraziamenti che i colleghi che mi hanno preceduto hanno già rivolto al dottor Manservisi per l'ampia e puntuale relazione. Considero quella odierna un'audizione molto utile ed interessante, a conferma – come andiamo ripetendo ormai da qualche tempo – dell'efficacia del metodo fin qui seguito, che ha visto lo svolgimento di una serie di audizioni a partire da un testo base predisposto e condiviso – sia pur provvisoriamente – nei mesi scorsi da un Comitato ristretto, il che ha consentito di confrontarci non in astratto, ma concretamente su una bozza di proposta.

L'approccio sotteso alla predisposizione del suddetto testo è stato quello di una ricerca del consenso da concentrare attorno ad una proposta normativa che fosse quanto più possibile condivisa, evitando così il classico metodo parlamentare di confronto tra maggioranza ed opposizione. Ciò è dovuto sostanzialmente a due ragioni: la prima, che di per sé sarebbe già sufficiente a giustificare la nostra scelta, si richiama ad una valutazione dei rapporti di forza politica in Senato che allo stato non consentono di intraprendere strade differenti; l'altra, più forte e di principio, attiene al fatto che per questa Commissione, grazie anche all'impulso in tal senso esercitato dal presidente Dini, la politica estera rappresenta l'interesse italiano nel mondo, e come tale dovrebbe poter superare i cicli dell'alternanza politica.

La riforma della disciplina in materia di cooperazione allo sviluppo presenta in qualche modo aspetti di natura istituzionale, posto che va ad incidere su una parte importante del nostro sistema e che quindi quanto più è condivisa tanto maggiori sono le possibilità che duri nel tempo. Date anche le vicende politiche che stanno accompagnando la giornata odierna, che prefigurano anche l'eventualità di una fine anticipata della legislatura, giungo anche a dire che tale condivisione costituisce forse l'unica condizione per non perdere del tutto il lavoro fin qui svolto e quindi per poterlo opportunamente utilizzare nell'ambito di una prossima legislatura.

Ciò premesso, arrivo subito alla seconda questione che intendo affrontare e che forse è quella più cruciale dell'intervento del dottor Manservisi ad avviso del quale nel testo unificato vi sarebbe «poca Europa»,

osservazione che trovo del tutto condivisibile. Sono quindi d'accordo con il collega Mantica quando afferma che una volta concluse le audizioni, in fase di revisione della proposta di legge, prima in sede di Comitato ristretto e poi in Commissione, dovrà essere nostra cura provvedere ad ampliare la dimensione europea nell'ambito del testo unificato.

Quanto abbiamo ascoltato oggi è quindi molto utile proprio perché può aiutarci a vedere le cose da un'altra prospettiva per noi molto preziosa. Vorrei aggiungere anche che, al di là delle esplicitazioni e dei chiarimenti che introdurremo nel testo, la condizione fondamentale per ampliare la dimensione europea nella politica della cooperazione italiana, è che in tale ambito ci sia soprattutto «più Italia», nel senso di un più efficace sistema Paese.

Il punto dal quale siamo partiti e che costituisce anche l'elemento unificante e maggiormente condiviso nella nostra discussione, al di là dei tanti elementi di dettaglio pure importanti che ci vedono divisi, è che se oggi lo sforzo del Paese – certamente insufficiente rispetto agli impegni internazionali, ma comunque significativo nel suo insieme soprattutto se al di là della dimensione nazionale statale si considera anche quella decentrata rappresentata dalla forte società civile italiana e dai 10, 100, 1.000 campanili della nostra realtà territoriale che se a volte rendono frammentato il nostro Paese, per altri versi costituiscono anche la nostra ricchezza – non viene ricondotto a sistema, non si riuscirà neanche ad apparire in Europa. Quindi diventerà difficile anche utilizzare e spendere tale impegno in ambito internazionale, a cominciare proprio dalla dimensione europea.

Il nostro obiettivo fondamentale è quindi che ci sia «più Italia» e ciò richiede un maggior coordinamento, il che per altro verso è anche garanzia di maggiore trasparenza.

Oggi il Paese non conosce esattamente le iniziative italiane che hanno luogo nel mondo, ove per Paese intendo non solo l'opinione pubblica, ma anche il Parlamento e lo stesso Ministero degli affari esteri. In questo caso credo che si possa tranquillamente affermare che la mano destra non sa che cosa fa la sinistra e che si incontrano difficoltà di coordinamento persino in seno al Governo tra il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero degli affari esteri e gli altri Ministeri che sono attori a vario titolo di iniziative di cooperazione allo sviluppo. Basta pensare a quelle in capo ai Dicasteri dell'ambiente e tutela del territorio e del mare e per i beni e le attività culturali o addirittura – come abbiamo avuto modo di rilevare - ad un alto ufficiale dei carabinieri che per l'appunto si occupa di cooperazione allo sviluppo.

Ebbene, tutto questo va in qualche modo ricondotto ad unità, senza utopie o illusioni dirigistiche, ma quanto meno dando vita ad un lavoro di messa in rete. È in tal senso che va quindi intesa l'idea di definire un programma triennale di cooperazione, attraverso un meccanismo che deve considerare il Governo nella sua collegialità, nel cui ambito vi è però un *dominus* che non può che essere il Ministro degli affari esteri. Tuttavia, nella fase ascendente della formazione di questo programma,

che pur essendo triennale va annualmente aggiornato sulla base della legge finanziaria, è necessario prevedere anche il coinvolgimento della società civile nelle sue diverse dimensioni; mi riferisco in particolare al sistema delle autonomie territoriali che oggi rappresentano un attore imprescindibile di questo scenario.

Attorno a queste ipotesi mi sembra che si sia manifestato un consenso molto forte e maturo; resta però ancora aperta la discussione in ordine alla scelta dello strumento organizzativo. Sotto questo profilo le domande poste dai colleghi ci aiutano a capire le possibili soluzioni atte a superare le tre principali obiezioni avanzate rispetto all'idea di istituire un'Agenzia.

La prima obiezione è implicita nella domanda posta poco fa dal senatore Andreotti, il quale ha chiesto quale sia il costo della strumentazione rispetto alle risorse disponibili. Il timore manifestato da alcuni colleghi, in particolare dal senatore Pianetta, è infatti quello di dotarsi di un sistema che finisca poi per costare di più di quanto è in grado di attivare sul piano degli aiuti e, al riguardo, un confronto con l'Europa credo possa risultare assai prezioso.

La seconda obiezione pone una questione di carattere politico. In che misura è possibile riuscire ad evitare il verificarsi di uno spostamento della regia politica dal Ministero degli affari esteri (e quindi dal luogo deputato alla regia politica) ad uno improprio? In sostanza come si può evitare che l'Agenzia finisca per fare politica? Per scongiurare il rischio che tale organo possa diventare un luogo di dibattito politico abbiamo ritenuto opportuno non prevedere numerosi organi collegiali, condizione che in Italia spesso ha finito per diventare occasione di lottizzazioni e di rappresentanza politica impropria. Si rischiava di ricreare una sorta di duplicazione del Governo se non addirittura delle Commissioni parlamentari in seno all'Agenzia nell'ambito della quale magari sarebbero stati approvati a seconda delle paternità politiche degli uni o degli altri.

È chiaro invece che un'Agenzia con un'autorità monocratica, quindi con a capo un direttore o un segretario generale, addetto alla esecuzione di un piano stabilito in sede politica, eviterebbe duplicazioni, posto che in tale schema sarebbe il livello politico a discutere delle finalità e degli obiettivi, mentre l'Agenzia sarebbe chiamata a concentrarsi sulla parte esecutiva.

Infine la terza obiezione altrettanto delicata è quella della presenza dell'Agenzia in giro per il mondo. A tale riguardo, mostriamo una preoccupazione che non è solo corporativa, ma trova un suo fondamento da parte della diplomazia: come evitare cioè che l'Agenzia diventi, soprattutto in alcuni paesi, nei suoi terminali periferici, più forte, potente ed importante nel rapporto bilaterale rispetto all'ambasciata e alla figura dell'ambasciatore. Pertanto il problema di come mantenere in capo a chi indossa la feluca, non dico l'esclusiva, ma il primato, la funzione di coordinamento nel rapporto con il paese nostro interlocutore, è un tema assolutamente importante e significativo.

Allora, l'ipotesi di risolvere il problema attraverso l'esclusione di strutture permanenti, non significa che non debba essere presente personale dell'Agenzia nei paesi con i quali l'Italia stabilisce relazioni bilaterali di cooperazione allo sviluppo, ma che si deve finalizzare tale presenza soltanto all'espletamento del lavoro necessario a portare avanti i progetti per il tempo che essi durano e nell'ambito di un coordinamento alle dipendenze – chiaramente – dell'ambasciata.

Su tutte e tre tali questioni è interessante approfondire l'esperienza europea. Naturalmente l'Europa non è uno Stato, ma un «super Stato» che funziona in maniera diversa; per analogia però ci può aiutare nella definizione della nostra disciplina.

PRESIDENTE. Ringrazio il senatore Tonini, relatore sui disegni di legge in materia di cooperazione allo sviluppo. Dottor Manservigi, gli ultimi due aspetti sottolineati prima dal senatore Mantica e ora dal senatore Tonini, riguardano effettivamente la questione del decentramento; lei ha detto che per essere efficace la gestione non può essere centralizzata. Naturalmente l'Italia non è l'Unione europea; l'Italia ha gli ambasciatori nel mondo e non rappresentanti: visto il volume di risorse che gestite in tutti i paesi, si tratta non di diplomatici, ma di persone competenti che possono istruire i progetti, portarli avanti e, poi, evidentemente darvi esecuzione. Non siamo, come Paese, in queste condizioni.

Del resto, fin dagli anni Novanta, nel momento in cui l'Italia ha pensato ad una revisione della propria legge sulla cooperazione allo sviluppo, ci si è concentrati proprio su come separare la funzione politica e diplomatica, in questo caso del nostro Ministero degli affari esteri, dalla preparazione e dall'esecuzione dei progetti. Questo era l'obiettivo fondamentale, al fine di avere delle persone responsabili che si occupassero della gestione dei fondi.

La nostra ottica, come diceva il senatore Tonini, anche al fine di ottenere *ownership* dei progetti, è che i settori di intervento o eventuali progetti settoriali in un determinato paese vengano definiti dalla struttura diplomatica – il Ministero degli esteri o l'ambasciatore – con le autorità del paese. Se, ad esempio, si determina che la priorità di un paese nel campo dell'agricoltura è un determinato tipo di intervento, allora sarà questo, l'organo politico, che decide gli interventi che devono essere realizzati.

La preparazione del progetto e la sua esecuzione abbiamo pensato di destinarla ad un organismo esterno. Si tratta di un organo separato, l'Agenzia – alla quale è stato pensato a più riprese – che rappresenterebbe però un organo di preparazione ed esecuzione dei progetti e anche di gestione, che dovrà rendere conto in quanto utilizza fondi pubblici.

A tale riguardo, è questa la domanda che vorrei rivolgerle: l'Unione europea come garantisce il monitoraggio e il controllo sull'utilizzo dei fondi, sulla realizzazione dei progetti, visto che siete così decentralizzati? Voi affermate che ciò vi dà tanta efficacia, ma come garantite tale controllo? Mi pare che in un sistema maggiormente accentrato, con un solo organo, ciò potrebbe essere meglio garantito.

L'altra osservazione, relativa ad uno degli strumenti di cooperazione allo sviluppo, concerne il *budget support*. Naturalmente, anche l'Italia realizza direttamente o indirettamente *budget support*, ma lei ha detto che il sostegno al bilancio serve a responsabilizzare i *partner*. Questo è giusto in una certa misura, ma può essere anche lo strumento dove vi può essere un maggior spreco nell'utilizzo delle risorse se non si ha il controllo, o se ne ha poco, nel momento in cui si fa *cash disbursement* per determinati obiettivi. Allora, lei ha parlato di *results-oriented approach*, di come misurare i risultati, e io ho sottolineato, in particolare, l'aspetto del monitoraggio, del controllo sull'utilizzo dei fondi nell'ambito del *budget support*.

Queste sono le osservazioni che desideravo aggiungere a quelle dei colleghi, prima di cederle la parola.

MANSERVISI. Ringrazio lei, Presidente, e tutti i senatori per le osservazioni e le questioni poste, alle quali spero di essere in grado di rispondere in maniera esaustiva. Cercherò di rispondere alle domande nell'ordine in cui sono state poste.

In primo luogo, per quanto riguarda la domanda del senatore Livi Bacci sulla questione del ruolo degli MDG e del loro carattere incompleto, devo dire che essi hanno un'importanza simbolica: è la magia della definizione che attira attività e risultato. Hanno rappresentato un momento di grande consenso e di rilancio di un'azione per la lotta contro la povertà, che è risultata dalla Dichiarazione adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni unite nel 2000, e hanno individuato il massimo consenso attorno a quelli che sono degli obiettivi misurabili. Quindi, essendovi un consenso a livello onusiano, tutti gli altri grandi problemi, come quello della questione del controllo delle nascite e quello demografico, vengono evitati per il semplice motivo che non ricevono consenso a livello ONU.

In secondo luogo, si è trovato il consenso sugli obiettivi che erano maggiormente perseguiti a livello di politiche nazionali e sono stati solennemente formalizzati, come il dimezzamento della povertà assoluta al 2015 (data che costituisce il momento massimo dell'impegno a livello finanziario, per la verità, fin dagli anni Settanta), la lotta per la riduzione della mortalità infantile, natale e prenatale, e via dicendo. Sono d'accordo con il senatore Livi Bacci che ci sono delle carenze e che la questione demografica è un aspetto centrale, che non è sufficientemente considerato negli MDG, ma non c'erano elementi per questo consenso. Ciò non vuol dire però che dal punto di vista europeo non si lavori intensamente su tale problematica.

Per quanto riguarda la questione demografica, vi è consapevolezza che già oggi una buona parte delle società povere sono giovani; se si prende in considerazione l'Africa subsahariana, siamo a circa il 50 per cento della popolazione che è al di sotto dei 20 anni. Questo *trend* continua ad aumentare. Se consideriamo la situazione dell'Africa australe, dove le infezioni da AIDS hanno tagliato fuori statisticamente intere generazioni, è ovvio che la questione demografica fa parte delle nostre priorità.

Su tale fronte interveniamo con tre tipologie di strumenti. In primo luogo, attraverso il sostegno alle iniziative globali. Il Fondo globale per la lotta all'AIDS, la tubercolosi e la polio è fondamentale. Siamo stati tra i fondatori di questo Fondo e ho constatato con piacere che l'Italia ha ripreso i versamenti. Credo che questo sia il modo migliore per creare un «effetto massa» in relazione alle politiche di prevenzione e di terapia.

In secondo luogo, interveniamo attraverso progetti individuali in singoli paesi: la salute pubblica è un settore in cui si concentra il nostro aiuto. In altri paesi non siamo presenti semplicemente perché intervengono altri attori. Comunque i progetti specifici più rilevanti sono quelli dell'Africa australe, dove la questione dell'AIDS gioca un ruolo decisivo.

In terzo luogo, siamo presenti sistematicamente laddove realizziamo interventi di sostegno al bilancio. Uno strumento su cui stiamo lavorando attualmente, nell'ambito del *Millennium Development Goals*, consente di contrattualizzare sul lungo periodo l'impegno del *partner* a porre in essere politiche settoriali e strutturali e quindi a prevedere risorse in cambio di una sicurezza di accesso a finanziamenti di sostegno alla politica settoriale da parte dei donatori. Questi sono i tre strumenti attraverso i quali interveniamo.

Sul tema della concentrazione degli interventi in pochi, selezionati paesi, ritengo che forse sia peggio fare un po' di tutto e ovunque perché in tal modo non si dà alcuna forma di certezza. Nelle politiche di aiuto allo sviluppo la questione fondamentale è poter avere un arco di tempo nel corso del quale investire su sfide di lungo periodo. La concentrazione su pochi paesi è un obiettivo del consenso europeo e «come farlo» è un obiettivo del pacchetto sull'efficacia dell'aiuto: si tratta del cosiddetto codice di condotta sulla divisione del lavoro.

La questione dei «pochi e selezionati» merita però un commento. Nell'esperienza attuale i pochi, selezionati paesi, al mondo finiscono con l'essere sempre gli stessi, vale a dire quelli capaci di spendere bene i finanziamenti. Si sono creati i *donor darling* in cui ritroviamo un po' tutti: il Mozambico, il Ghana, il Vietnam, la Tanzania, il Nicaragua, paesi diventati molto abili ad assorbire queste risorse, a dialogare e a mettere in piedi queste politiche. I risultati cominciano a vedersi. La tendenza di molte agenzie e donatori è di concentrarsi solo su questi paesi creando in tal modo una quantità incredibile di «paesi orfani», dove non interviene nessuno perché è particolarmente difficile. La selezione naturale dei beneficiari fa sì che il rischio di non riuscire sia molto alto.

Quindi la concentrazione va anche bene, ma se questo tipo di decisione fosse presa a livello europeo si potrebbe fare in modo che non tutti vadano in Ghana, ma qualcuno vada anche in Liberia, o che non tutti intervengano a favore della salute pubblica in Tanzania per andare magari in Eritrea. Lavorare insieme permette di dividersi i ruoli. Naturalmente ogni *partner*, ogni Stato membro può decidere sulla base di altri criteri, interessi, possibilità di conoscenze. Tuttavia se questi criteri vengono resi noti, alla fine se da un lato c'è concentrazione, dall'altro non vi sono «paesi orfani». Per la Commissione europea ciò è molto importante perché

la nostra utilità nasce dal fatto che per statuto gli Stati membri ci hanno chiesto di essere ovunque. Per noi orfani non ve ne sono. Noi siamo anche a Timor Est, siamo ovunque. Constatiamo però che nei paesi difficili alla fine ci si ritrova sempre in uno o due, l'UNDP e qualche volta l'ex potenza coloniale. Pertanto, sarebbe opportuno un allargamento che mi sembra possibile proprio a livello di Unione europea.

Per quanto concerne le perplessità sull'*African peace facility*, alla domanda se si tratta di una scelta o di una sperimentazione, la risposta è che ci troviamo di fronte ad una scelta sperimentale. Nello scorso IX Fondo europeo di sviluppo (FES) avevamo stanziato circa 300 milioni di euro che sono stati assorbiti da operazioni effettuate in vari paesi (Centro Africa, Darfur, Burundi, Isole Comore). L'idea era di rendersi conto che nell'opera di sostegno alla capacità africana di affrontare i conflitti, e se possibile di prevenirli, mancava uno strumento panafricano. Quindi abbiamo investito in questa forma di sperimentazione.

La lezione che ne abbiamo tratto è che per il X FES prevediamo di impegnare 600 milioni di euro – ovvero 100 milioni di euro all'anno – per affermare, in primo luogo, che questo strumento è indispensabile per permettere di affrontare una parte di situazioni di fragilità. Quindi, prevenzione di conflitti, «demobilizzazione» o creazione di condizioni di vita civile normale, sostegno alle forze africane, non solo militari, per poter intervenire a stabilizzare la situazione. Si tratta in sostanza di creare un'architettura panafricana di sicurezza e di prevenzione dei conflitti su cui gli africani si stanno impegnando e ci chiedono un appoggio.

Tutte le valutazioni ci dicono che si è trattato di un'esperienza positiva. D'altra parte, ad inizio febbraio, dovrò recarmi ad Addis Abeba a tirare le somme di questa iniziativa con l'Unione africana per vedere cosa fare meglio. Abbiamo comunque constatato che questa esperienza è stata fortemente caratterizzata dall'emergenza in Darfur. In buona sostanza, di circa 350 milioni di euro dedicati a questi interventi, quasi 300 sono andati in Darfur perché lì c'era l'emergenza e questi erano gli unici fondi disponibili.

L'insegnamento che ne abbiamo tratto è che se deve esistere un Fondo europeo per sostenere le capacità africane nell'ambito dell'architettura panafricana di prevenzione, questo non può essere riportato alla sola Commissione ma che occorre disporre di uno strumento europeo. Del resto, più di tanto non possiamo fare per limiti di competenze e conoscenze. Ad esempio, in ambito militare gli Stati membri hanno una pienezza di poteri e sovranità che la Commissione non possiede. Occorre quindi completare lo strumento in modo che la componente militare poggi principalmente sul bilaterale e non sul comunitario e inserirlo non già come un *peace keeping instrument* ma come una sorta di utensile del *tool box* per affrontare situazioni di fragilità nel momento in cui si manifestano (rischio di collasso di un paese o di alcune istituzioni): per evitare un conflitto, una guerra civile o per dare un po' di stabilità al Paese.

In altri termini non si tratta di uno strumento focalizzato unicamente sull'aspetto militare, ma di un mezzo fondamentale per affrontare situa-

zioni di fragilità. Stiamo lavorando per aggiustare il tiro. Ho visto che un certo numero di Stati membri ha deciso di intervenire in modo proprio sia cofinanziando il progetto europeo sia disponendo fondi, come ha deciso di fare l'Italia con una mini *peace facility*. Questo permette all'Unione europea di agire meglio.

Circa la valutazione d'impatto, si tratta di mettersi d'accordo sui criteri di misura. L'impatto della lotta contro la povertà per il raggiungimento dell'MDG nel 2015 richiede un'operazione finalizzata a misurare la solidità del percorso, il più impossibile inquadrato per arrivare a quell'obiettivo. L'unico strumento possibile per raggiungere la conoscenza necessaria è uno strumento di valutazione esterna. Non è possibile che la stessa amministrazione o gli stessi attori che realizzano l'intervento facciano anche la valutazione.

Nel sistema europeo abbiamo un'Unità *ad hoc* trasversale rispetto alle direzioni generali, ma indipendente, collegata direttamente al commissario competente, che si incarica di ciò. In realtà, non si tratta di un'esperienza particolarmente brillante; le nostre valutazioni non sono particolarmente straordinarie. Tuttavia, devo rilevare che ogni volta che in ambito europeo, ma anche internazionale, si discute di tale questione, anche con le banche di sviluppo e con altre banche, si giunge alla stessa conclusione: tutti d'accordo sull'esternalità di queste valutazioni, sulla necessità di avere criteri che siano di misura, di percorso e di costo del processo e che i nostri strumenti debbano essere armonizzati.

La necessità di avere degli indicatori e una fonte di valutazione più autorevole, che sia espressione condivisa a livello europeo o internazionale, è un tema attualmente in discussione.

Per quanto riguarda la questione sollevata dal senatore Martone circa la distinzione tra i compiti di natura politica e quelli di competenza dell'Agenzia, vorrei fare una considerazione spiegando la nostra esperienza. Alla domanda su chi decide il *budget support* in un determinato paese, se la mia direzione generale per i paesi di mia competenza o *Europe Aid*, la risposta è molto semplice: decide la mia direzione generale. Non è ammissibile né concepibile che lo strumento di esecuzione decida se utilizzare o meno uno strumento come il sostegno al bilancio, che ha un impatto politico evidente. A meno che, nel momento in cui si formuli un *policy mix* per un certo paese, si sia deliberatamente stabilito di studiare se agire tramite progetti o con il sostegno al bilancio. Se però ci sono le condizioni per intervenire attraverso il sostegno al bilancio, tale decisione spetta alla sfera della politica; non c'è nessun dubbio in proposito. Ad ogni modo, tornerò su questo aspetto.

Vorrei ora soffermarmi sull'idea della cooperazione allo sviluppo come *safety net* per i disastri causati da altri e da noi stessi con altre politiche. Non credo che oggi la sfida della cooperazione allo sviluppo sia quella di un *safety net*. Penso che vi sia un ruolo di anticipazione. Non si tratta di sostenere che vi è una specie di *welfare* internazionale, di aiuto ai più poveri, in considerazione del fatto che la globalizzazione crea a volte dei disastri. Credo invece che la politica di sviluppo sia uno stru-

mento per fare in modo che un'economia globale possa creare più ricchezza condivisa e meglio distribuita. Non è una sfida facile, ma noi la stiamo affrontando.

Se non mi ponessi tale obiettivo, nell'esempio del Burkina Faso, a cui ho fatto riferimento, potrei anche non pormi il problema del livello che raggiungerà tale Stato tra 15 anni. Sulla base dei dati che ho a disposizione, potrei concludere che il Burkina Faso, se continua su questa strada, fra 15 anni continuerà ad avere la stessa buona assistenza che riceve in questo momento, considerato che la possibilità per il Burkina Faso di essere attore di un qualsiasi processo internazionalizzato è nulla.

La nostra concezione è diversa. Per aiutare il Burkina Faso non andremo a cercare una soluzione nell'astratta teoria dello sviluppo, bensì nella nostra storia. Tale Stato dovrà pertanto creare un mercato comune regionale insieme agli altri *partner* dell'Africa occidentale, avviando un percorso basato sul mercato e sulla liberalizzazione locale a livello regionale, che è stata un po' la nostra storia.

In fin dei conti, la storia dell'Unione europea è consistita nel creare la pace, la stabilità e dei meccanismi di ricchezza condivisa attraverso un mercato comune. È chiaro che i paesi di cui parliamo si sono allontanati molto dal treno dello sviluppo e il discorso è molto più complesso. Tuttavia, poiché l'Africa cresce al 4-6 per cento, poiché vi è una domanda africana che si struttura perché il denaro circola e poiché vi sono delle capacità, occorre creare dei mercati regionali e un'integrazione regionale.

In definitiva, nei confronti del Burkina Faso e di tutta la regione dell'Africa occidentale non ci si deve limitare ad assicurare un'assistenza futura; se una *chance* esiste, essa consiste nel mettersi in rete. Il Burkina ha infatti una produzione agricola abbastanza competitiva; tutti i paesi dell'area hanno del cotone che sono capaci di valorizzare e vi sono almeno tre porti che potrebbero essere competitivi. Si possono creare inoltre delle strade che assicurino una maggiore integrazione. Questa è la via attraverso cui si potrebbe creare ricchezza per assicurare, in primo luogo, un po' di *food security*.

In questo senso preferisco parlare non di *safety net* ma di strumenti per creare le condizioni di una crescita generata localmente, che produce dei risultati a livello locale e che, allo stesso tempo, darà una possibilità a un gruppo di paesi. Questa è un po' la storia.

Adesso affronto la seconda parte della domanda sull'accesso al mercato comunitario. Quanto alle preferenze, non c'è mercato al mondo più aperto di quello dell'Unione europea: in pratica, il cento per cento delle sue merci non subiscono dazi. Per avere accesso a un mercato, è necessario avere qualcosa da vendere in modo competitivo. L'Africa non ha più quasi nulla da vendere in modo competitivo se non le materie prime o le *commodities*.

Il ragionamento che abbiamo fatto col Commissario europeo Mandelson (anche se poi gli accenti sono diversi perché la divisione dei ruoli è differente) non è stato quello di forzare gli africani a un'apertura di libero scambio in termini generici. Il nostro messaggio è stato il seguente: raffor-

ziamo l'integrazione regionale mediante la costruzione di mercati regionali, ma facciamo in modo che i suddetti mercati, attraverso gli accordi di partenariato economico, siano aperti sul commercio mondiale. Occorre che essi non siano mercati chiusi, ma aperti in modo progressivo, asimmetrico e fortemente protetti da noi.

Se tali paesi facessero accordi di libero scambio con gli Stati Uniti, vi sarebbe un'apertura totale fin dal primo giorno. Con l'Unione europea invece abbiamo cercato di spiegare, raggiungendo purtroppo risultati parziali, che un'apertura del genere è realizzabile in 15 o 20 anni e non comincerà da subito. Per chi lo desidera, essa può avviarsi progressivamente. Inoltre, tale apertura è asimmetrica. Quindi una serie di prodotti, ad esempio una buona parte dei prodotti agricoli, possono essere esclusi. Da ultimo, questo processo sarà assistito da fondi per la cooperazione allo sviluppo, che serviranno anche a compensare le perdite doganali e a realizzare investimenti nelle infrastrutture.

Non sono molto d'accordo sulla considerazione che da un lato abbiamo assestato un colpo e dall'altro lato cerchiamo di ripararlo. Ritengo invece che abbiamo compiuto una grande mole di lavoro, inclusa la valutazione sull'impatto delle iniziative. Bisogna invece concordare sul fatto che molti africani pensano di vivere in una sorta di recinto protetto, nel quale l'aiuto allo sviluppo è garantito a prescindere per i prossimi cinquant'anni, così come è da sottolineare la responsabilità internazionale delle classi dirigenti, che spesso intascano le risorse degli aiuti. Se aggiungiamo a ciò il fatto che l'accesso al mercato riguarda sempre altri Stati, perché gli africani ne sono esclusi per definizione, otteniamo un'immagine dell'Africa e dei paesi in via di sviluppo detestabile e non rispecchia la realtà. Accolgo allora la critica e non la rifiuto perché essa contiene una parte di verità, ma sono questi gli obiettivi che stiamo cercando di perseguire.

Quanto alla questione della sicurezza, che tocca da vicino il tema della *peace facility*, il discorso è molto simile al precedente. Intanto devo precisare che gli interventi in materia di prevenzione, di demobilizzazione o di disarmo li portiamo avanti non soltanto con la *peace facility*, ma con un insieme di strumenti. La maggior parte delle volte agiamo in partenariato con l'UNDP (*United nations development programme*) nelle situazioni di crisi, precrisi e postcrisi. Disponiamo inoltre degli strumenti dell'aiuto umanitario, dell'aiuto d'urgenza e di emergenza. Sono quindi perfettamente d'accordo che la *conflict prevention* vada bene.

Devo dire che già nella realizzazione di interventi di *peace facility*, ad esempio in Darfur, abbiamo garantito all'Unione africana i mezzi necessari a stabilizzare la situazione nell'ambito di una operazione che somiglia al *peace keeping*, ma che tecnicamente si avvale di altri strumenti. Inoltre, attraverso la (FOMUC) *Force multinationale en Centrafrique* un'istituzione simile a quella dell'Unione africana, ma organizzata dai paesi del Centro Africa, abbiamo dato vita ad una iniziativa di *conflict prevention*, aiutando i governi dei paesi centroafricani a controllare e a contenere i focolai di crisi.

Quanto ai programmi di *budget support* tutte le valutazioni portano ad affermare che l'adozione di questo strumento abbia permesso lo sviluppo di politiche settoriali di lungo periodo, consentendo anche una rilevante efficacia nell'erogazione dell'aiuto. Al riguardo alcuni hanno sottolineato il fatto che ovviamente quanto più il paese incassa direttamente, tanto più si riduce l'esigenza di intermediazione, compresa quella delle nostre ONG. Ora per alcuni questo può rappresentare un bene per altri un male. Personalmente credo che sia opportuno che i fondi arrivino soprattutto ai beneficiari. D'altro canto, è altrettanto vero che la società civile gioca in questo ambito un ruolo importante. In proposito ho avuto modo di discutere con la piattaforma delle rappresentanze delle ONG italiane alle quali ho anche proposto di agire congiuntamente in una serie di paesi. Nel merito la mia opinione è che anche per questi soggetti dovrebbe cambiare il punto di riferimento, e quindi più che rivolgersi alla fonte madre dei finanziamenti (Commissione europea, fondi nazionali o quant'altro) sarebbe bene che si impegnassero a lavorare sul posto con il Governo e con gli altri attori della società civile, magari accettando un coordinamento della loro azione. Alla fine questi fondi debbono essere spesi sulla base di procedure trasparenti, in caso contrario il Paese non è eleggibile a supporti di bilancio.

Si tratta di un'operazione complessa dal momento che le realtà della società civile, ONG in testa, abituate al contratto diretto rischiano di essere tagliate fuori, anche se a mio avviso potrebbero opportunamente essere reinserite nel processo anche se per altra via.

Ripeto, si tratta di una questione delicata, tanto che sul tema abbiamo aperto una discussione con le ONG italiane.

Tengo a sottolineare che le «strategie paese» hanno luogo nel quadro del Programma per lo sviluppo della politica commerciale (PSPC), ed è anche evidente che effettuare operazioni di sostegno al bilancio significa mettersi attorno ad un tavolo e prendere in mano il piano di sviluppo e di lotta contro la povertà che il paese interessato predispone in collaborazione con la Banca mondiale, con il Fondo monetario internazionale o con la stessa Commissione europea. È quel piano ad essere finanziato, anche perché da parte nostra non vengono previsti finanziamenti per operazioni al di fuori dei piani di sviluppo nazionale. Quindi in questo ambito esiste un'identità perfetta.

In risposta al senatore Pianetta posso dire che reputo che le varie realtà della società civile, le imprese e via dicendo possano costituire un'alternativa all'Agenzia o ad altri soggetti simili, concretamente ipotizzabile solo in paesi, come la Lituania, dove la cooperazione allo sviluppo muove un milione e mezzo di euro, e dove operano non più di due o tre ONG che sono in grado di portare ed acquisire esperienza. Invece, per una realtà come l'Italia, o la stessa Commissione europea, e quindi per tutti i grandi attori chiamati a gestire importi di decine di milioni, o esiste un'intermediazione tecnica che permette di istruire progetti e di assicurare una certa trasparenza, oppure appare difficile che possa porsi una alternativa tra società civile e Agenzia, posto anche che alla fine l'Agenzia o qual-

siasi organo intermedio per l'implementazione deve pur ricorrere alle imprese, alla società civile ed ai vari attori istituzionali.

D'altra parte, ritengo che la fase tecnica dell'istruzione dei progetti o quella dell'individuazione delle iniziative da intraprendere, così come le attività necessarie a garantire la trasparenza, possano essere sostenute adeguatamente da un'Agenzia che funzioni in modo trasparente e responsabile, in particolar modo quando ci si riferisce ad importi di un certo tipo.

Vi è poi un altro aspetto da ricordare, contemplato anche nel testo unificato; mi riferisco al fatto che l'obbligo è quello di un aiuto slegato, e questo perché non ci si sta riferendo ad un impegno preso in sede OCSE, ma ad un obbligo giuridico stabilito a livello comunitario. Ne consegue evidentemente che l'idea che i fondi italiani debbano necessariamente andare alle imprese italiane è illegale e quindi vi è anche la necessità di definire queste forme di intermediazione. Alla luce di quanto detto credo quindi che l'Agenzia possa svolgere un ruolo significativo a condizione però di una chiara distinzione di compiti tra Ministero degli affari esteri e parte esecutiva.

A titolo di esempio posso segnalare quanto accade a livello europeo. La nostra organizzazione, pur essendo molto complessa e non certo la più efficace, considerati i suoi problemi di frammentazione – abbiamo un collegio di 27 commissari ciascuno dei quali ha la sua competenza, i suoi servizi amministrativi ed il suo prodotto – vanta però una divisione dei ruoli abbastanza chiara. Ci strutturiamo infatti in due direzioni generali, ovvero la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo e la Direzione generale per le relazioni esterne. A questi soggetti spetta il compito, secondo aree geografiche e specialità proprie, di definire i paesi da sostenere – che per noi sono tutti – le priorità, gli importi e le modalità. Si tratta di decisioni politiche che vengono prese in partenariato e dialogo con i paesi beneficiari e che si traducono nelle cosiddette missioni di programmazione che vengono dirette dai miei servizi o da altri a seconda che rientrino o meno nell'area geografica di mia pertinenza. Una volta definite le iniziative da prendere, il sottoscritto provvede a predisporre un ordine di servizio la cui traduzione tecnica viene affidata al collega competente; ne consegue che se in tale ordine di servizio è prevista la creazione di strade in Zambia in *budget support*, questo è esattamente quanto verrà realizzato, non altro. Non sarebbe quindi male potersi avvalere di un'Agenzia specializzata o, come nel nostro caso, di una Direzione generale che possa garantire anche una certa flessibilità – cosa per noi impossibile visto che siamo tutti sottoposti allo stesso regolamento finanziario – e che abbia una propria *accountability*, una propria responsabilità gestionale. In tal modo si avrebbe il vantaggio di purificare da un lato la politica, che si limiterebbe a svolgere il suo ruolo ed in maniera trasparente e, dall'altro, la funzione di gestione, che avrebbe caratteristiche prettamente tecniche, e conseguentemente la responsabilità sia del modo con cui vengono erogati i finanziamenti, sia della loro efficacia pur se in termini prettamente tecnici e non di risultati raggiunti (la cui responsabilità spetta ad altri soggetti).

Questo tipo di suddivisione dei ruoli esiste ed è fattibile, ferma restando l'esigenza di un polo politico forte ed in grado di arbitrare, il che non è sempre facile da realizzare, neanche per quanto ci riguarda.

Per quanto ci compete abbiamo basato l'organizzazione su quello che è risultato essere il sistema migliore, peraltro in applicazione degli impegni presi a Parigi nel 2005 dal Consiglio, dal Parlamento europeo e dalla Commissione europea. Il modo per essere più efficace è quello di decentrare i nostri servizi presso i paesi in cui interveniamo, inquadrandoli nelle nostre 120 delegazioni, o «ambasciate» che dir si voglia, distribuite in tutti i paesi in via di sviluppo, il cui personale tecnico risponde al capo delegazione, cioè all'ambasciatore.

Naturalmente sta al Parlamento scegliere il modello cui fare riferimento, fermo restando che sulla base della nostra esperienza sento di poter dire che garantire la presenza di una componente tecnica sul posto e quindi nei paesi in cui l'Italia decide di attivare il proprio intervento – seguendo se possibile il processo comunitario, e cioè divisione del lavoro, analisi comune e via dicendo – di una componente che lavori in collaborazione con la nostra per seguire tutta l'operazione di *implementation*, risulta sicuramente utile, oltre a garantire un maggiore inquadramento della stessa nel sistema. Del resto per noi non sarebbero concepibili degli uffici separati dalle nostre delegazioni, considerato anche che ciò consente da parte dei nostri Capi delegazione il controllo del rispetto dell'indirizzo politico ed anche una presa di responsabilità riguardo a quanto succede.

Aggiungo anche che per un paese chiamato ad operare certe scelte è opportuno considerare l'importanza della flessibilità, tenuto conto che può accadere che dopo essere stati due anni magari in Ghana ci si trovi a dover spostare il proprio intervento in Liberia. Ora in assenza di tale flessibilità inquadrata diventa difficile agire tenendo conto dell'armonizzazione degli indicatori, delle pratiche e via dicendo.

In sostanza, ci stiamo riferendo a forme di organizzazione fattibili, a condizione però che vi sia una suddivisione chiara tra i ruoli affidati alla politica e quelli che competono all'esecuzione tecnica e al riguardo non ritengo impossibile individuare un punto di compromesso che porti anche ad una certa decentralizzazione. Non vedo altrimenti l'alternativa. È ormai dimostrato che pensare di concepire tutto a Roma (i dettagli di un progetto o il lancio di una gara), alla fine, crea costi di intermediazione colossali e allontana qualsiasi forma di appropriazione e di *ownership*. Non si può al tempo stesso parlare di partenariato, *ownership* e dialogo e, poi, essere lontani dal paese beneficiario. È un'equazione la cui soluzione non è facile, però mi pare difficile uscire da questa strada.

La questione dell'aiuto al bilancio è una componente di questo aspetto. Ho già descritto chi e come decide e ciò che si fa nell'ambito dei PRSP, dei piani di sviluppo e lotta contro la povertà; non l'ho detto, ma è ovvio, che si agisce se ci sono le condizioni macroeconomiche e di trasparenza della gestione pubblica, perché non si può intervenire laddove non c'è neanche un bilancio.

Tuttavia, la questione del sostegno al bilancio è meno opzionale di quello che il dibattito può lasciar pensare. Faccio infatti presente che a Parigi, nell'aprile del 2005, nell'ambito della Conferenza sull'efficacia dell'aiuto (i cui risultati si valuteranno ad Accra, nel settembre di quest'anno), è stato preso dai paesi europei e, quindi, anche dall'Italia, l'impegno preciso di lavorare per aumentare il sostegno, da governo a governo, e di farlo arrivare al 50 per cento.

Come Commissione, dal momento che abbiamo non solo una massa finanziaria, ma anche un quadro che ci permette di avere un dialogo politico ovunque con questi paesi e quindi di seguire ciò che fanno, dobbiamo aprire la strada e condividere le esperienze che facciamo. Tuttavia, il sostegno al bilancio è molto meno opzionale di quello che si pensa. Si farà insieme una valutazione, però è un impegno che è stato preso sotto la stessa etichetta: aumentare l'*ownership* e l'efficacia. È un po' la storia dei Fondi strutturali in Europa, che negli anni Sessanta, quando non si chiamavano così, ma erano simili, erano gestiti dalla Commissione europea, che decideva le strade e i progetti da realizzare. Adesso, qualsiasi forma di sostegno moderno si fa in cofinanziamento e si erogano i fondi: nessuno penserebbe più di lanciare delle gare per la costruzione di strade in un paese membro da Bruxelles. È necessario, ovviamente, tener conto delle differenze, ma più si è vicino e più si responsabilizza il *partner*.

Pertanto – ed è una questione che è stata sollevata – come evitare che ci siano sprechi? Abbiamo degli indicatori di *performance*: il sostegno al bilancio non è cioè un assegno che si fa a gennaio, un altro che si fa a febbraio e, poi, due anni dopo, si scopre che non è stato realizzato nulla. Se a un paese diamo 50 o 150 milioni di sostegno al bilancio per aiutare, ad esempio, le politiche settoriali della salute, all'inizio del periodo si versano 50 milioni (che è una specie di anticipo), si stabiliscono in seguito degli indicatori di *performance* e di percorso (ad esempio, quante scuole sono state fatte, quanti professori sono stati reclutati e quanto sono pagati, quanti bambini e bambine vanno a scuola, il tasso di successo o di insuccesso) e sulla base di questi elementi si provvede all'esborso delle altre *tranche*; non si paga tutto e poi non si segue il percorso.

C'è un sistema fondato sul dialogo, per cui se questi indicatori sono completamente deviati perché il paese sta andando sull'orlo della bancarotta, ha speso troppo per realizzare altri progetti, oppure sul piano democratico sembra subire un'involuzione, il pagamento viene sospeso. È un rischio che i nostri *partner* devono calcolare all'inizio. È successo infatti in Etiopia, dopo le elezioni, quando si è verificato il grosso problema sulla legittimità del processo elettorale. In quel caso abbiamo sospeso un sostegno al bilancio, che era ancora aperto, di 250 milioni di euro. In primo luogo, ciò ci ha dato un certo titolo per discutere con il Governo etiope; capite bene, infatti, che con la chiusura di un rubinetto di 250 milioni di euro, da un giorno all'altro, anche un Governo forte come quello etiope è venuto a sedersi al tavolo. In secondo luogo, vi è il rischio di perderli perché non si riconvertono facilmente 250 milioni di euro in progetti, se si

vuole spenderli. Quindi è uno strumento complesso, però non si perde il controllo; abbiamo gli strumenti di monitoraggio.

Per quanto concerne la domanda del senatore Andreotti sulla questione del rapporto tra spese di funzionamento e spese per interventi, poiché l'organico del nostro personale è stabilito dal Parlamento europeo in sede di approvazione del bilancio (ovvero in sede di approvazione della quota parte dei conti extrabilancio relativi al FES), esso si situa attorno al 4 per cento; questo è più o meno il costo della gestione del nostro aiuto.

Per quanto riguarda gli indicatori di rischio, abbiamo un rapporto di circa 4,3 unità di personale per ogni 10 milioni di aiuto; in realtà, non sono tutti dipendenti di ruolo, ma anche personale a contratto ed agenti locali. Abbiamo un indicatore di spesa, che è quello che il Parlamento definisce in sede di approvazione della spesa per il personale, e un rapporto di rischio per ciò che riguarda la gestione dei fondi. È un coefficiente che tendenzialmente è più basso della media delle Nazioni Unite, dove i costi di gestione dei progetti sono molto più elevati e dove anche il coefficiente di rischio è diverso.

MANTICA (AN). Non facciamo confronti con il sistema dell'ONU.

MANSEVISI. No, infatti, perché il costo del sistema dell'ONU si differenzia di oltre il dieci per cento. È un sistema diverso perché in realtà esso è finanziato sul progetto, il che rende difficilmente riformabile il sistema delle Nazioni Unite in quanto è una forma di *promotion* permanente, nel senso che, ad esempio, più l'UNICEF – peraltro *partner* fondamentale – realizza progetti più acquisisce finanziamenti. Quindi, è un sistema che prevede costi più alti, ma anche l'approccio è diverso e ciò spiega perché nel sistema delle Nazioni Unite ci sono più specializzazioni e capacità tecniche. Nel nostro c'è una maggiore capacità di gestione, ma meno *expertise* nel fare il progetto; nell'ambito delle Nazioni Unite invece ci sono dei livelli molto superiori.

Arrivo ora alla domanda del senatore Tonini, che sul piano personale ringrazio, come italiano che lavora per la Commissione, ma anche come sensibilità, per tutto l'impegno dedicato all'elaborazione del testo unificato. Sul piano europeo tutti guardano alla riforma della disciplina sulla cooperazione affinché possa ridare all'Italia la possibilità di essere un giocatore forte. Sono d'accordo e ritengo giusto che più c'è Italia e più c'è Europa, non solo nel testo, ma anche nell'agire. È un concetto che avevo affermato all'inizio; il fatto che l'Italia investa di più, e sia più visibile (prendo atto delle cose dette) in ambito europeo, non significa soltanto che l'Italia debba esser brava, ma che ci guadagna l'Europa.

Credo che la spinta a fare meglio in una certa direzione verrà più da paesi come l'Italia – per dirlo in modo esplicito – che da paesi a cultura diversa, come tutti i paesi nordici, che guardano molto più alla cooperazione in ambito ONU e Banca mondiale che non in sede europea. Quindi, per tale ragione, sono convinto che un contributo italiano è rilevante: spinge avanti tutta l'agenda di integrazione europea. Secondo me, tale

agenda spesso è stata lasciata da parte, perché si parlava di altre questioni, ma sono convinto che è una delle più importanti e che parla ai cittadini più delle «alchimie» istituzionali, della Commissione, del Consiglio; si può perciò vedere anche qualche risultato.

Il fatto di far sistema mi pare un dato lodevole e che va sostenuto: il mio solo auspicio è quello che ciò venga fatto senza complicare troppo le procedure. È chiaro infatti che non ci può essere un sistema policentrico di decisione strategica, ma deve essercene uno. Questo centro deve essere nutrito il più possibile da *input* settoriali perché il Ministero degli affari esteri non ha determinate capacità. Conosco, ad esempio, il Ministero dell'ambiente, che ha le capacità per integrare le politiche di sostenibilità e di lotta ai cambiamenti climatici nella cooperazione allo sviluppo (questione che credo fondamentale), capacità che il Ministero degli affari esteri non ha. Quindi sarà meglio andare a cercare tale capacità in altri settori. Non credo però che il Ministero dell'ambiente debba poter agire per conto proprio. Sarebbe disastroso. Quanto costano gli strumenti, *l'output*? L'Agenzia può realizzare politiche proprie, ma si può trovare il modo di mettersi d'accordo.

La presenza dell'Agenzia per me è fondamentale, ma deve rimanere inquadrata esattamente nel modo in cui il *policy making* identifica il progetto.

Il presidente Dini ha fatto cenno alla questione del decentramento. In base alla nostra esperienza sarebbe inconcepibile, anche alla luce degli impegni internazionali, pensare di gestire il tutto da Bruxelles, in maniera centralizzata. Comunque, per evitare che ogni paese investa eccessivamente in strutture decentrate, che hanno un costo, come abbiamo scritto in diversi documenti, occorre ricordare che la Commissione è al servizio di tutti quanti, non rappresenta un'alternativa agli Stati membri. Il fatto che la Commissione sia in tutti i paesi può offrire anche ai paesi che in maniera temporanea vogliono essere presenti in una realtà, la possibilità di distaccare personale o di utilizzare strutture della Commissione.

Ciò non è solo fattibile, ma già accade. Tanti paesi lo fanno. Gli spagnoli, ad esempio, nelle delegazioni che abbiamo in Africa occidentale hanno introdotto del proprio personale per aiutarci nella definizione di attività di lotta contro la migrazione illegale. Quindi le strutture europee della Commissione sono al servizio degli Stati membri e si possono utilizzare per determinate operazioni. Attualmente siamo nel Pacifico, dove anche l'Italia è tornata di recente, almeno stando all'incontro che ho avuto con il sottosegretario Verneti a Tonga. Si tratta di una zona molto lontana in cui siamo presenti e, in base alla Convenzione di Lomè, siamo chiamati a dare mezzo miliardo di euro. A questo punto però abbiamo bisogno di strutture. Pertanto, se si vuole porre in essere un'azione dell'Unione europea sul Pacifico, anziché aprire ambasciate o uffici tecnici mi chiedo perché non investire nelle sei strutture che la Commissione già possiede nella zona. Ciò non solo consentirebbe di fare *expertise*, ma rafforzerebbe la presenza europea. In tal modo si potrebbe cercare di migliorare l'impatto dell'aiuto senza sovrainvestire nelle strutture.

Quanto al monitoraggio dei fondi sull'aiuto al bilancio, non diamo più un assegno ma stabiliamo degli obiettivi, degli indicatori di percorso. I pagamenti sono legati alla realizzazione dei progetti. Non stabiliamo condizioni *ex ante*, come faceva la Banca mondiale negli anni '90, ma definiamo insieme obiettivi, percorsi e valutazioni. Se vi sono insolvenze si apre un dialogo che può portare anche alla possibilità di sospendere il pagamento. Abbiamo decine di esempi di questo tipo.

Chiedo scusa per le risposte che non ho fornito, ma spero di avere contribuito utilmente al dibattito.

PRESIDENTE. Dottor Manservigi, la ringraziamo sentitamente per aver portato nella nostra Commissione la sua notevole esperienza e competenza spiegando con grande chiarezza la razionalità del sistema degli aiuti allo sviluppo dell'Unione europea, un sistema che, attraverso gli anni, appare oggi ben rodato e organizzato, chiaro negli obiettivi e negli strumenti.

Lei è stato ampiamente generoso con il suo tempo, avendo risposto in dettaglio a tutte le domande che le sono state rivolte. La ringrazio nuovamente, ringrazio i senatori intervenuti nel dibattito e dichiaro conclusa l'audizione odierna.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,50.