

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

3^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari esteri, emigrazione)

INDAGINE CONOSCITIVA
SUGLI STRUMENTI DELLA POLITICA ESTERA ITALIANA

26° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 21 LUGLIO 1998

Presidenza del vice presidente PORCARI

INDICE**Audizione dei rappresentanti della Conferenza Episcopale Italiana (CEI)**

PRESIDENTE	Pag. 3, 11, 12 e <i>passim</i>	CARLONI	Pag. 11
ANDREOTTI (PPI)	17	NICORA	3, 16
BOCO (Verdi-l'Ulivo)	14, 16		
CORRAO (Dem. Sin.-l'Ulivo)	16		
FOLLONI (per l'UDR:CDU-CDR-NI)	13		
VERTONE GRIMALDI (Misto)	13		
VOLCIC (Dem. Sin.-l'Ulivo)	13		

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il delegato della Presidenza della Conferenza Episcopale Italia (CEI) per le questioni giuridiche, monsignor Attilio Nicora, il direttore dell'Ufficio CEI per la cooperazione tra le chiese, monsignor Giuseppe Andreozzi, e il responsabile del settore emergenze riabilitazione e sviluppo della Caritas italiana, dottor Francesco Maria Carloni.

I lavori hanno inizio alle ore 14,25.

Audizione dei rappresentanti della Conferenza Episcopale Italiana (CEI)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sugli strumenti della politica estera italiana, sospesa nella seduta del 16 giugno scorso.

È in programma oggi l'audizione dei rappresentanti della Conferenza episcopale italiana, cui porgo il benvenuto. Do subito la parola a monsignor Attilio Nicora.

NICORA. Premetto che lascio a disposizione della Commissione il testo scritto della relazione che mi accingo ora ad illustrare.

Saluto cordialmente gli onorevoli senatori della Commissione affari esteri e ringrazio il suo Presidente, senatore Migone, e il vice presidente, senatore Porcari che oggi presiede, per l'invito rivolto alla Conferenza episcopale italiana a manifestare il proprio pensiero circa i disegni di legge per il rilancio della cooperazione internazionale, che sono attualmente in discussione.

Credo che non vi sia particolare necessità di sottolineare il vivo interesse che la CEI porta a questa problematica. La Chiesa cattolica in Italia ha suscitato, soprattutto a partire dal secolo scorso, una grande corrente di attenzione e di solidarietà verso i paesi che oggi chiamiamo «in via di sviluppo»; primaria era la tensione evangelizzatrice, ma a questa si è sempre unito, in modo stretto e inscindibile, l'impegno solidale per la promozione umana di quelle popolazioni.

Dopo il Concilio Vaticano II e il ricco magistero pontificio ed episcopale da esso ispirato, la coscienza dei vincoli che legano le comunità cattoliche al mondo intero s'è fatta ancora più viva e diffusa, favorita anche dai mezzi di comunicazione ecclesiali, che riservano grande attenzione ai problemi del Terzo mondo, dallo sviluppo della mobilità dal confronto con la realtà dell'immigrazione in Italia, dal crescere di una vivace sensibilità dei cristiani laici e del mondo giovanile, dall'incremento delle vocazioni religiose provenienti da quei paesi.

Ho distinto in due parti la mia relazione. Per quanto riguarda la prima parte, può forse risultare utile per le esigenze conoscitive della Commissione tracciare un quadro essenziale delle attuali realtà ed iniziative di cui la CEI si sente espressione rappresentativa.

È da ricordare anzitutto, in questa sede, che la CEI destina ogni anno a «interventi caritativi in favore dei paesi del Terzo mondo» una quota consistente del flusso finanziario che riceve in forza della destinazione dell'8 per mille del gettito complessivo dell'IRPEF decisa con libera scelta dai contribuenti all'atto della dichiarazione dei redditi. Ciò in forza di una specifica previsione, contenuta nell'articolo 48 delle disposizioni concordatarie in materia di enti e beni ecclesiastici, tradotte nell'ordinamento italiano con la legge 20 maggio 1985, n. 222.

Negli anni 1990-1998 la CEI ha indirizzato a tale specifica finalità 815 miliardi. Si tratta di una forma singolare di cooperazione internazionale: l'8 per mille infatti è, di per sé, denaro pubblico in quanto parte del gettito complessivo dell'IRPEF; lo Stato ha deciso peraltro di affidare ai contribuenti la scelta circa la destinazione di detta quota, dando speciale rilievo non solo alle finalità religiose ma anche a quelle sociali e umanitarie e prevedendo come soggetti abilitati a realizzare in concreto queste ultime lo Stato e la Chiesa cattolica. Lo Stato è impegnato a provvedere, con l'8 per mille ad esso destinato, a «interventi straordinari per l'assistenza ai rifugiati e la lotta contro la fame nel mondo»; la Chiesa cattolica è impegnata, come ho detto, a realizzare «interventi caritativi in favore dei paesi del Terzo mondo». È noto che dopo il 1984 altre cinque confessioni religiose, diverse dalla cattolica, hanno sottoscritto intese con lo Stato ai sensi dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione, mediante le quali hanno avuto accesso al sistema dell'8 per mille; anch'esse concorrono, con diverse sottolineature, ad assicurare interventi umanitari in favore dei paesi in via di sviluppo. Quello dell'8 per mille è un tema davvero interessante.

Per programmare gli interventi la CEI ha istituito un comitato, disciplinato da uno specifico regolamento, nel quale è stabilito che tutte le somme derivanti dall'8 per mille sono da spendere nel Terzo mondo e per il Terzo mondo (sono quindi esclusi tutti gli interventi diretti o indiretti che riportassero al Nord il denaro investito). All'espressione «interventi caritativi» si è data un'interpretazione dinamica e promozionale. Gli aiuti vengono distribuiti soprattutto per finalità formative e di sviluppo. Sono particolarmente sostenuti i progetti a più ampia ricaduta sulla popolazione e quelli che riguardano la formazione dei formatori (eventuali contributi per costruzioni legate alla formazione – aule, eccetera – non possono superare il tetto del 30 per cento dell'intervento totale).

Solo per alcuni paesi più poveri l'intervento di aiuto è senza restrizioni (ad esempio, Etiopia ed Eritrea). Lo stesso vale per alcuni paesi che hanno conosciuto in questi anni difficoltà particolari (ad esempio, Albania e Cuba).

Perno del sistema sono le realtà locali di riferimento, che studiano e presentano i progetti (i progetti dunque non nascono al Nord per il Sud,

ma dal Sud per il Sud). Trattandosi di comitato ecclesiale, le realtà di riferimento sono per lo più parrocchie, istituti religiosi o missionari, diocesi e conferenze episcopali del Terzo mondo.

La struttura CEI per questo servizio comporta un assorbimento dello 0,60 per cento rispetto alle risorse impiegate: si tratta di poco più di 600 milioni annui per 4 impiegati, un comitato di valutazione e controllo composto da 10 persone non retribuite, visite annuali per la verifica dello stato di attuazione dei progetti. Si fanno visite a campione che servono anche a rendersi conto di come si muove l'apparato complessivo.

Per l'anno 1997 sono stati riservati a questa voce 140 miliardi. Nel medesimo anno sono pervenuti 1.006 progetti per un totale di richieste di finanziamento assommate a 183.964.492.661 lire. I progetti finora approvati sono stati 459; gli altri, esclusi quelli giudicati impropri o non affidabili, saranno approvati entro il corrente anno, attenendosi alle linee stabilite dal regolamento, che indica i criteri generali di intervento e le priorità contenutistiche e geografiche. Nel testo scritto che ho lasciato a disposizione della Commissione è contenuta qualche esemplificazione degli Stati nei quali si è intervenuti.

La seconda annotazione è la seguente: l'intervento della Chiesa italiana nel Terzo mondo è comunque molto più ampio, dovendosi tener conto di quanto svolgono i diversi organismi ecclesiali, collegati con la Conferenza episcopale italiana anche se non in diretta dipendenza da essa; le risorse finanziarie su cui conta, in questo caso, per lo più non sono di derivazione pubblica, ma provengono dai fedeli e dalla rete di solidarietà che le realtà ecclesiali sanno suscitare nella società.

Tra i principali soggetti si possono segnalare 56 organismi federati nella FOCSIV (Federazione degli organismi cristiani di servizio internazionale volontario), che hanno un totale di 600 volontari in servizio; la Caritas italiana (che è anche un'organizzazione non governativa), con le sue micro-realizzazioni e i suoi efficaci interventi nelle emergenze internazionali, specialmente in occasione di calamità naturali, che attualmente ha 12 cooperanti equamente distribuiti tra alcuni paesi dell'Est Europa e dell'Africa; gli istituti religiosi (esclusivamente missionari e non) e i movimenti ecclesiali, che in alcuni casi hanno dato vita a specifiche organizzazioni non governative (ONG) per l'invio dei volontari e del personale specializzato; le iniziative spontanee, non istituzionalizzate, legate all'articolazione locale della comunità cristiana (parrocchie, entità di vario genere, gruppi di amicizia con i missionari e così via). Dopo alcuni anni di operatività spontanea non è però raro il caso che tali iniziative si istituzionalizzino in qualche forma stabile.

Non siamo in grado di calcolare esattamente il numero complessivo degli operatori ed il volume finanziario degli interventi. Da alcuni sondaggi eseguiti recentemente non sarebbe però lontano dalla realtà asserire che, considerate globalmente, le cinque tipologie sopra richiamate riescono a coinvolgere circa un migliaio di volontari che, a titolo diverso, operano stabilmente (almeno per tre anni) nel Terzo mondo, a gestire annualmente circa 2.000 miliardi di lire per gli interventi realizzati e a coin-

volgere alcune migliaia di persone in forme saltuarie di volontariato (visite, periodi di ferie e via dicendo).

È difficile, poi, misurare l'effetto di promozione umana, sociale, culturale e spesso anche professionale generato dalla presenza e dall'azione evangelizzatrice dei circa 15.000 missionari italiani sparsi nel mondo.

Mi sia permesso di rilevare in questa sede istituzionale che essi rappresentano certamente il volto dell'Italia più vera e di ricordare, con animo commosso, che ogni anno alcuni di loro cadono sul campo realizzando con il dono della vita la misura più alta della solidarietà.

Ho svolto una descrizione essenziale delle presenze propriamente di Chiesa, con un accenno abbastanza singolare ed interessante all'8 per mille.

La seconda parte del mio intervento riguarda l'elaborazione da parte del Comitato ristretto di un testo unificato di disegno di legge per la cooperazione internazionale. Nel merito mi permetto di presentare le seguenti riflessioni.

Innanzitutto, mi preme dichiarare che la relazione introduttiva del senatore Boco ci sembra largamente apprezzabile per l'apertura di orizzonti, per l'individuazione dei fondamentali criteri ispiratori della nuova normativa, per la sottolineatura precisa e concreta di alcuni punti nodali, per la dichiarata volontà di lavorare in vista della formulazione di un testo che sia in grado di raccogliere ampio e convinto consenso in sede parlamentare e di concorrere a rilanciare il tema della cooperazione come prospettiva alta nell'opinione pubblica e nella società italiana.

A nostro avviso, sarebbe non meno positivo mantenere uno stretto collegamento di trattazione con la disciplina del volontariato internazionale, sia per l'oggettiva connessione delle materie sia per rafforzare l'immagine, e la convinzione, che la forma più ricca di solidarietà tra popoli è quella che impegna direttamente energie e disponibilità personali motivate da forte tensione morale nel segno della gratuità.

È bene ricordare che dietro ad ogni volontario che parte si mobilita la gente, cresce un tessuto popolare di base, si creano occasioni di informazione e di apertura di nuovi orizzonti, si intrecciano vincoli di partecipazione e forme concrete di sostegno; il volontario testimonia la possibilità di concrete scelte coraggiose in controtendenza rispetto al rischio diffuso di banalità e di ripiegamento, e afferma nei fatti che la costruzione di un nuovo mondo comincia da ciascuno prima che dalle istituzioni. Tutto questo ha un valore difficilmente misurabile per il nostro paese, mentre assicura concretezza, personalizzazione ed efficacia agli stessi aiuti economici assegnati ai paesi di destinazione.

È motivo di amarezza la constatazione che il numero dei volontari riconosciuti dal Ministero degli affari esteri è sceso a poco più di 200 contro i 1.900 riconosciuti in Francia e i 2.500 in Gran Bretagna, soprattutto se si pone mente al fatto che le prime leggi in materia furono elaborate proprio in Italia nel 1966 e nel 1972.

Il disegno di legge Bedin, Folloni e altri mi sembra offrire in ogni caso a tale proposito una traccia molto positiva.

È giusto, poi, che l'incremento della cooperazione internazionale e del volontariato internazionale rappresenti un aspetto qualificante e irrinunciabile di una politica estera italiana intesa nel suo significato più alto, volta cioè non soltanto a mete di prestigio e di presenza determinante negli equilibri mondiali, ma attenta a promuovere i valori della giustizia e della solidarietà e a costruire quel nuovo ordine mondiale, che solo può aiutare a superare contraddizioni e conflitti e a instaurare la pace, il cui nuovo nome – diceva già nel 1967 il Papa Paolo VI nell'enciclica *«Populorum Progressio»* – è quello di sviluppo.

La cooperazione non può dunque risultare servente a una logica di interesse o di potenza; chiede di essere riconosciuta e promossa come elemento identificante quell'«ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le nazioni», il cui perseguimento rientra tra i principi fondamentali della Costituzione repubblicana (articolo 11), che fonda il patto della nostra convivenza democratica e propone le grandi prospettive delle comuni speranze civili.

Perché tutto questo sia sempre limpidamente garantito ci pare davvero opportuno, come anche il relatore ha proposto, che la disciplina della cooperazione venga tenuta distinta dalle questioni concernenti gli eventuali interventi della Difesa nell'esercizio di attività di cosiddetta polizia internazionale.

È davvero importante che l'opinione pubblica percepisca, anche attraverso una rinnovata legislazione che non attenua ma rinvigorisce il rilievo programmatico e la consistenza delle risorse pubbliche dedicate, la centralità della scelta della cooperazione. Occorre forse avere il coraggio di osare di più, per ricreare quell'attenzione e quell'«*affectus*» verso la politica nobilmente intesa, di cui oggi abbiamo urgente bisogno.

La stessa prospettiva dell'Unione europea dev'essere preservata dal rischio di nuove, egoistiche chiusure a livello superiore proprio tenendola saldamente congiunta con un serio impegno verso i doveri della comune appartenenza alla mondialità. Del resto, è agevole rilevare che la soluzione di non poche questioni brucianti per il nostro paese (immigrazione, lavoro minorile, eccetera) è oggettivamente connessa con un più deciso sforzo di riequilibrio delle risorse disponibili per il Terzo mondo e l'incremento della cooperazione.

Una terza annotazione: il rilancio della cooperazione ha come condizione necessaria l'incremento delle risorse finanziarie pubbliche ad essa annualmente destinate. Sarebbe un segno di precisa inversione di tendenza, rispetto all'impressionante decremento degli stanziamenti avvenuto negli ultimi anni, passare dalla 0,11 del prodotto interno lordo almeno allo 0,2 e proporsi di camminare con determinazione verso la misura dello 0,7, raccomandata a livello internazionale e più volte caldeggiata con ripetuti interventi anche dalla Santa Sede. Nell'attuale condizione di strettezza sarebbe poi da evitare in ogni modo il formarsi di residui, che rischiano di essere definitivamente perduti per la causa con il recupero a bilancio. A ciò dovrebbero giovare procedure più semplici e gestioni più dinamiche.

Una quarta osservazione: la nuova cooperazione, in effetti, deve riuscire ad abbattere le assurde e dispendiose mediazioni burocratiche, che intralciano la speditezza e l'efficacia degli interventi e ne oscurano talvolta la trasparenza. Ne ha parlato in forma precisa e stimolante il Presidente della Repubblica nel discorso al corpo diplomatico per gli auguri di Natale 1997: «Si devono ridurre al puro necessario le spese di organizzazione; occorre tagliare ogni sovrabbondanza burocratica, ed è indispensabile impedire che la cooperazione diventi prevalente ragione di sistemazione e di vita di singoli e di istituzioni a vario titolo operanti in Italia. Tutto ciò affinché l'attività sia sempre più trasparente, e tutto ciò che è destinato alla cooperazione possa giungere per intero a chi ne ha davvero necessità. Chiedo al Governo che questa opera di perfezionamento, di revisione, di trasformazione venga attuata e sia opera continua, severa, efficace; ma lo invito anche a prendere iniziative perchè ciò che i governi, la comunità internazionale destinano, spendono per aiutare chi è nell'indigenza non si assottigli per rivoli devianti, giungendo taglieggiato e inefficiente al legittimo destinatario».

Rispetto alle strutture di coordinamento operativo il quadro normativo dovrebbe perciò garantire snellezza e semplificazione delle procedure gestionali e degli strumenti attuativi, assicurando agli interventi approvati e agli operatori la certezza dei tempi e delle procedure di erogazione e la necessaria autonomia realizzativa, in modo da garantire il rispetto degli accordi e degli impegni presi con le popolazioni e i governi beneficiari.

Una quinta osservazione: ci preme poi sottolineare l'importanza che riveste, per una moderna e dinamica cooperazione, la partecipazione coordinata delle organizzazioni non governative. La FOCSIV, che rappresenta gli organismi più espressivi del variegato mondo cattolico e la cui opera di coordinamento operativo e di animazione culturale è particolarmente apprezzata dalla CEI, ha già avuto modo, insieme ad altre rappresentanze delle ONG, di indicare i problemi aperti e di manifestare le attese di tanti operatori. Anche la Caritas italiana, presente a questa audizione, ha maturato significative esperienze e può dare utili apporti.

Mi limito perciò a rilevare con soddisfazione che il valore della sussidiarietà, già significativamente iscritto nei principi costituzionali (anche se non sempre onorato in questi decenni a motivo di pesanti eredità statalistiche e centralistiche), è oggi sempre meglio riconosciuto come criterio fondamentale di un rinnovato ordinamento della società. Esso comporta una concezione dello Stato e delle strutture pubbliche che non pretende di farsi autocentrica, ma si riconosce a servizio delle energie pulsanti della società; che considera punto d'onore la forte capacità di programmazione, di coordinamento, di stimolo, di controllo, più che la gestione ad ogni costo (a costo anche dell'inefficienza e dello spreco); che guarda con favore, nel quadro del pluralismo democratico, ad ogni iniziativa che sale dal basso, genera e diffonde valori etici, culturali, sociali e stimola partecipazione civile; che perciò non si sostituisce, ma fa spazio ai soggetti sociali validi e ad essi *subsidium affert*, come si esprimeva nel 1931 l'enciclica

«*Quadragesimo anno*» di Pio XI, in vista del cospirante perseguimento di alte mete sociali.

Lo Stato ha molti passi in avanti da fare, ma deve anche saper fare qualche passo indietro proprio per mantenere la propria corretta identità che non è quella del «pigliatutto» ma piuttosto quella dell'istituzione che riconosce e promuove i diritti e i doveri di tutti, rimuovendo gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese (articoli 2 e 3 della Costituzione).

Una sesta annotazione: guardiamo con favore alla cosiddetta cooperazione decentrata, auspicandone il progressivo sviluppo. Pare doveroso, peraltro, auspicare che la normativa aiuti i comuni, le province, le regioni a non cadere in forme periferiche di centralismo burocratico, consumando in spese d'apparato e in inutili duplicati le scarse risorse, e a svolgere sempre meglio una funzione di stimolo, di coordinamento e di sostegno nei confronti delle iniziative e delle disponibilità generate dal territorio.

Una settima annotazione: il senatore Boco ha individuato con molta chiarezza i tre pilastri della cooperazione dal punto di vista strutturale-funzionale: ruolo politico, ruolo di indirizzo e di controllo, ruolo di gestione. È un indirizzo da condividere. L'opportuna articolazione e coordinazione dei tre profili rappresenta uno dei compiti più ardui affidata alla competenza e alla sagacia della vostra Commissione. La CEI non ha specifica competenza in merito; guarda con fiducia e speranza al vostro lavoro, più che mai, in questo caso, «politico» nel senso vero del termine, perché sa che anche le più valide prospettive ideali rischiano di estenuarsi o di sterilirsi se non si innervano storicamente in strumenti di traduzione coerenti e incisivi.

Due cose soltanto mi permetto di annotare. Sul campo, come si suol dire, vi sono le nostre rappresentanze diplomatiche, istituzionalmente competenti: sarà bene evitare il più possibile strutture e funzioni scoordinate e competitive e, forse, riconoscere a chi vive e rappresenta l'Italia in quel determinato paese un giusto spazio di autonomo intervento, che potrebbe meglio individuare, soprattutto per talune situazioni più disastrose o più urgenti, modalità e soggetti appropriati per la rapidità e l'efficacia dell'aiuto; gli indirizzi della cooperazione dovranno sempre più privilegiare gli interventi di tipo preventivo e puntare sulla formazione e sullo sviluppo umano, piuttosto che correre a tamponare le emergenze e le ondate migratorie. Si richiede perciò nei quadri della cooperazione la presenza di personale veramente qualificato, culturalmente preveggenze, estraneo a logiche di piccolo cabotaggio.

Un'ultima annotazione: mi sia permesso, prima di concludere, di ritornare per un momento sui flussi derivanti dall'8 per mille dell'IRPEF, cui ho fatto cenno all'inizio.

Il regolamento emanato con decreto del Presidente della Repubblica n. 76 del 1998, recante «criteri e procedure per l'utilizzazione della quota dell'otto per mille dell'IRPEF devoluta alla diretta gestione statale», ha finalmente assicurato la possibilità di una spesa più razionale, oltre che

meglio coerente con le finalità della legge, delle risorse che i contribuenti preferiscono affidare alla gestione pubblica invece che a quella delle confessioni religiose.

Il terzo comma dell'articolo 2 del regolamento precisa che «gli interventi per fame nel mondo sono diretti alla realizzazione di progetti finalizzati all'obiettivo dell'autosufficienza alimentare dei paesi in via di sviluppo, nonché alla qualificazione di personale endogeno da destinare a compiti di contrasto delle situazioni di sottosviluppo e denutrizione che minacciano la sopravvivenza delle popolazioni ivi residenti».

Si tratta, di per sé, di interventi «straordinari» in base alla normativa concordataria, che non possono sostituirsi a quelli previsti dalla legislazione ordinaria (come è, a esempio, quella in elaborazione); però mi pare che sia opportuno tener presenti queste disposizioni, anche perchè ai sensi del comma primo dell'articolo 3 dello stesso regolamento, alla ripartizione della quota possono accedere «le pubbliche amministrazioni, le persone giuridiche e gli enti pubblici e privati», escluso in ogni caso il fine di lucro.

Si porrà, probabilmente, qualche problema di coordinamento: la ripartizione dei fondi è stabilita dalla Presidenza del Consiglio (articolo 5), che ne dà comunicazione ai Ministeri competenti per materia, i quali devono verificare l'utilizzo e riferire ogni sei mesi al Presidente del Consiglio (articolo 8).

In ogni caso, sembra opportuno che il Parlamento, che riceverà una relazione annuale, vigili perchè queste risorse, per quanto modeste (tra i 150 e 200 miliardi annui) non finiscano in misura prevalente a destinazioni più domestiche, con la dimenticanza, ancora una volta, dei più poveri. Come ben sapete, negli ultimi anni l'8 per mille statale è stato distribuito in un modo che ha suscitato notevoli critiche, perchè distribuito a pioggia, privilegiando alcuni interventi settoriali concreti a danno di un disegno più rispondente alle finalità previste.

In conclusione viene spontanea la seguente ultima riflessione. Il tema sul quale la Commissione è chiamata a lavorare è di quelli che manifestano in maniera caratteristica la difficile – e forse mai risolta e risolvibile – tensione tra i valori che debbono ispirare l'agire politico e gli strumenti con cui essi chiedono di venire storicamente tradotti. Ciò perchè la materia non è di ordine puramente economico e tecnico-organizzativo, ma presuppone consonanze e condivisioni profonde negli operatori interessati; provoca la qualità e la creatività delle persone; si misura con le grandi esigenze della solidarietà.

La legge può fare, ma non più di tanto; deve fare tutto il possibile, ma sapendo che la mediazione umana resta, alla fine, ineliminabile. Deve perciò farsi attenta anche alle esigenze di qualificazione, professionalità, selezione, stabilità funzionale del personale operante in questo delicato settore. E però resta una dimensione di più, che è affidata alle nostre coscienze.

Su questi temi grandi potrebbe indubbiamente realizzarsi quella ricerca del «nuovo» che, almeno sino a qualche tempo fa, ha animato il di-

battito politico nel nostro paese, non soltanto perchè c'è da voltare pagina rispetto a un passato che tra molte luci ha mostrato anche dense ombre, ma soprattutto perchè occorre guardare in avanti, ascoltando il grido dell'umanità sofferente e scommettendo, su una rinnovata alleanza tra Nord e Sud del mondo, il futuro del nostro pianeta e la sopravvivenza della nostra stessa civiltà occidentale.

Per questo occorrono soprattutto uomini nuovi. Non vorrei terminare in tono predicatorio; mi sia concesso tuttavia di richiamare una breve espressione, che ho avuto modo di evocare in un recente seminario di studio su questa materia. Nell'epistolario scambiato tra due grandi figure ecclesiali, il beato cardinale Schuster, arcivescovo di Milano, e il beato don Calabria, sacerdote veronese apostolo della carità si trova un piccolo biglietto scritto dal primo al secondo nel dicembre del 1946, quando ancora, dopo la tragedia della guerra, c'era un'Italia da ricostruire. Scrive il cardinale Schuster, con il suo stile asciutto e sapienziale: «*Nova aggrediuntur novi. Interim orandum assidue*». Le cose nuove possono essere intraprese soltanto da uomini interiormente nuovi; nel frattempo, bisogna molto pregare.

L'augurio sincero della CEI al legislatore italiano, che si accinge a varare una legge nuova sulla cooperazione internazionale, è di saper lavorare in spirito di autentica novità. Nel frattempo, anche la Chiesa sa di doversi impegnare per formare uomini nuovi; e, in ogni caso, continua molto a pregare.

Grazie per la loro attenzione!

PRESIDENTE. Devo purtroppo ricordare che l'audizione dovrà essere interrotta in anticipo a causa dei concomitanti lavori d'Aula, anche se il pregevole documento illustratoci da monsignor Nicora offre un ottimo spunto per svolgere una discussione molto ampia. In ogni caso, la qualità e il vigore di tale documento porteranno tutti i membri della Commissione ad esaminarlo e a studiarlo con molta attenzione.

Do a questo punto la parola al dottor Francesco Maria Carloni, responsabile del settore emergenze, riabilitazione e sviluppo della Caritas italiana.

CARLONI. Intervengo brevemente per sottolineare alcune considerazioni.

Sicuramente una nuova legge dovrà riconoscere la cooperazione come componente qualificante della politica estera italiana e un punto da tenere fermo sarà la distinzione tra la cooperazione e il filone della promozione del commercio estero. Nel corso di questi anni tale attività ha invece caratterizzato la cooperazione italiana, creando grande confusione di ruoli e facendo realizzare obiettivi diversi da quelli della cooperazione e della promozione dei paesi in via di sviluppo.

Un altro aspetto importante, sottolineato anche da monsignor Nicora, è fare in modo che la legge affermi con chiarezza l'incompatibilità dell'e-

sistenza nello stesso testo di norme volte a disciplinare la cooperazione con quelle relative agli interventi militari e di polizia internazionali.

È inoltre necessario valorizzare il ruolo e le competenze delle ONG, le quali dovranno essere coinvolte nella fase di integrazione dei programmi, perchè ciò permette ad una legge sulla cooperazione di partire dal basso, essendo le organizzazioni non governative testimoni delle richieste che partono dalle stesse popolazioni destinatarie. Dare il giusto spazio alle organizzazioni non governative permette alla cooperazione internazionale di raggiungere questo obiettivo. Inoltre, le risorse italiane, sia professionali che umane, sono molto grandi. È certamente vero quanto affermato poc'anzi da monsignor Nicora, vale a dire che i missionari rappresentano l'Italia all'estero, che la componente missionaria è una parte senz'altro importante per l'immagine del nostro paese.

Allora, potranno essere introdotte nella legge sulla cooperazione solo alcune norme di semplice attuazione, che permettano ai volontari di chiedere periodi di giusta aspettativa e di usufruire di alcune piccole facilitazioni che consentano loro di recarsi all'estero, senza la burocrazia o, meglio, l'impedimento totale che esiste oggi (ad esempio, il periodo di aspettativa si può chiedere solo per gravi motivi familiari, ma l'opera di volontariato non può certo essere così motivata).

Occorre inoltre favorire lo sviluppo della cooperazione decentrata, purchè nell'ambito dell'indirizzo nazionale. Senz'altro opportuno – anche dal nostro punto di vista – che gli enti locali si adoperino per la solidarietà internazionale e l'associazionismo presente sul territorio (che può esprimere, appunto, la solidarietà internazionale) può rientrare nel flusso di cooperazione decentrata, purchè nella legge siano indicate con chiarezza le modalità di coordinamento nazionale, cioè gli indirizzi che devono partire dal livello centrale.

È molto importante, poi, che una legge di cooperazione favorisca l'educazione allo sviluppo nel territorio italiano: questa è un'occasione d'oro affinché in Italia si possano intraprendere e sviluppare iniziative di educazione alla mondialità.

Infine, è importante sottolineare la capillarità degli organismi ecclesiali, cioè della Caritas, dell'Ufficio cooperazione tra le Chiese e del CIMI (i cui rappresentanti mi sembra saranno ascoltati in una prossima audizione); ad esempio, la Caritas è presente in 194 paesi del mondo e la Chiesa cattolica si articola attraverso le diocesi e le parrocchie, diffondendosi in maniera capillare sul territorio.

Come avviene in altri paesi, in considerazione di queste realtà e soprattutto nell'impostazione degli interventi, sarebbe estremamente utile e qualificante prevedere una procedura di consultazioni dei vari soggetti interessati alla cooperazione.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per l'interessante esposizione. Prima di cedere la parola ai colleghi senatori, vorrei svolgere due considerazioni quale rappresentante del Gruppo per l'UDR.

Mi sembra di particolare interesse e meritevole di attenzione il dispositivo contenuto nel pregevole appunto di monsignor Nicora, in cui si afferma la necessità di evitare la moltiplicazione delle rappresentanze sul posto e di porre l'accento sempre più sulle nostre ambasciate, onde evitare duplicati e quella dispersione di attività e di rappresentanza che, invece, mi sembra importante concentrare; condivido pienamente tale annotazione, ma non quale ex funzionario del Ministero degli affari esteri o ambasciatore (perché non lo affermo per spirito di corpo), quanto perché effettivamente mi sembra che la rappresentanza dello Stato, anche e soprattutto istituzionale, debba essere preparata ai compiti della nuova diplomazia, e la cooperazione rientra in quell'ottica, in quella filosofia e in quei valori così bene evidenziati nella relazione di monsignor Nicora.

Lo stesso dicasi per le iniziative verso cui deve rivolgersi la cooperazione: anche in questo caso sono d'accordo sull'opportunità di privilegiare gli interventi di tipo preventivo e di puntare sulla formazione e sullo sviluppo umano.

VERTONE GRIMALDI. Signor Presidente, il mio intervento sarà brevissimo.

Dall'alto della mia ignoranza vorrei rivolgere qualche domanda ai nostri ospiti per capire meglio come si conciliano gli interventi caritativi, lo sviluppo e l'assenza di scambi commerciali, che invece – proprio adesso è stato sottolineato – rappresentano un mezzo per garantire l'aspetto caritativo e per mettere in luce l'aiuto allo sviluppo. Mi sembra vi sia una contraddizione (non riesco a venirne a capo da solo e pertanto vorrei essere aiutato) tra l'esclusione del commercio estero, l'aiuto allo sviluppo e la pretesa di favorire anzitutto l'espansione economica e quindi la normalizzazione dei rapporti internazionali dei paesi del Terzo mondo in cui opera la Chiesa cattolica.

Sarei grato ai presenti, pertanto, se potessero fornire qualche chiarimento su questo aspetto attraverso esempi concreti del modo in cui si favorisce lo sviluppo dei vari paesi e dei risultati ottenuti dal punto di vista dello sviluppo; infatti, una cosa è sanare le piaghe esistenti e un'altra favorire la crescita di un organismo sociale.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, vi faccio presente che la seduta pomeridiana di oggi è stata anticipata alle ore 15,30; invito i senatori, quindi, a svolgere rapidamente i loro interventi perché tra breve dovremo concludere i nostri lavori.

VOLCIC. Signor Presidente, vorrei aggiungere solo poche parole sul secondo punto illustrato da monsignor Nicora: è veramente necessario, a mio avviso, scindere l'attività della cooperazione da quella legata ad interventi umanitari di emergenza.

FOLLONI. Signor Presidente, desidero innanzi tutto ringraziare i nostri ospiti per le informazioni che ci hanno fornito. Mi sembra di aver ri-

scontrato una notevole convergenza tra gli obiettivi che sono stati individuati nella relazione del senatore Boco e nei lavori del Comitato ristretto e quelli richiamati nella seduta odierna. Certamente questo ci aiuta, così come – almeno dal mio punto di vista e da quello del mio Gruppo – ci favorisce la sottolineatura di alcuni concetti di base della dimensione della cooperazione; mi riferisco in particolare al concetto di gratuità che è stato richiamato, così come a quello di cooperazione intesa primariamente tra gli uomini, che coinvolge comunque anche la dimensione economica e di struttura.

Vorrei rivolgere ai presenti una domanda, ma essendo arrivato qualche minuto dopo l'inizio dell'audizione può darsi che sull'argomento siano già stati forniti elementi di chiarificazione in precedenza. Comunque si tratta di una questione che è stata proposta nell'intervento del rappresentante della Caritas e che vorrei sollevare nuovamente per chiedervi una ulteriore specificazione che potrebbe aiutarci a risolvere anche un punto sul quale il Comitato ristretto si è soffermato.

Al fine di poter individuare dove collocare il contributo in merito alle scelte che all'interno della politica di cooperazione le strutture operanti, la legislazione vigente, il paese, il Governo e il Parlamento, per la sua parte di indirizzo, sono chiamati a fornire nel dibattito, nella discussione generale, nella stessa relazione del senatore Boco e in qualche punto del discorso affrontato dal Comitato ristretto si è individuata l'opportunità, se non la necessità, di coinvolgere all'interno di momenti di scelta, di valutazione, di finalizzazione dei progetti di cooperazione anche realtà che operano nel campo della cooperazione diverse dalle istituzioni pubbliche.

Il dilemma si è posto su come innestare questo tipo di contributi. Quindi la mia domanda è in realtà una richiesta di suggerimenti in merito.

Questi contributi potrebbero collocarsi là dove vengono definiti gli obiettivi generali di intervento, le scelte, i vettori, le direzioni della cooperazione a livello di geopolitica e gli stessi piani paese per stabilire le priorità. Certamente si potrebbe far conto, se ho ben compreso, su quella capillarità di rapporti che un'organizzazione non governativa come la Caritas intrattiene in tutte le parti del mondo.

Un altro aspetto su cui si è posta l'attenzione riguarda i progetti definiti all'interno dei singoli paesi individuati come destinatari degli interventi. Questo potrebbe essere un altro modo attraverso il quale i progetti potrebbero trovare, nel momento in cui vengono definiti il contributo di coloro che, vivendo sul campo, conoscono le esigenze materiali della popolazione.

Se ci si ferma al primo obiettivo probabilmente la partecipazione diventa più di tipo consultivo, mentre potrebbe essere parte di una modalità decisiva nelle scelte. Chiedo la vostra opinione al riguardo.

BOCO. Sono molto felice dell'incontro odierno con i nostri ospiti, anche se, a causa del calendario dei nostri lavori di luglio, così impegnativo, l'incontro con la Conferenza degli istituti missionari italiani è stata rinviata ad altra data.

Poichè ho avuto occasione di incontrare monsignor Nicora in altra sede e di discutere in altro auditorio le nostre prospettive ed ipotesi di lavoro, vorrei proporre alla Commissione, schiacciata da una giornata così impegnativa di lavoro (alle 15,30 il presidente Prodi replicherà dopo il dibattito che si è svolto sulla fiducia), di chiedere ai nostri ospiti di fornire le loro risposte per iscritto. Sarebbe scortese comprimerle in pochi minuti.

Considero questo incontro importante per diversi motivi. Rivolgendomi ai colleghi posso dire che quando il legislatore, quindi la nostra Commissione, pone mano ad una materia così sentita e così complessa è indispensabile ascoltare tutte le parti che agiscono nella cooperazione.

Vorrei sottolineare a me stesso, non certo ai colleghi, i numeri della prima parte dell'intervento di monsignor Nicora, non tanto in relazione a quanto si è fatto con l'8 per mille, quanto alla complessa configurazione dell'aiuto della Chiesa cattolica nei paesi in via di sviluppo. Questo è il motivo per cui ritengo questa audizione così importante, perchè ci dà la possibilità di confrontarci doverosamente prima di un dibattito per noi molto complesso.

Nella prima parte della relazione lei, monsignor Nicora, ha accennato anche all'aspetto organizzativo della CEI in materia di cooperazione. Per me, come relatore, alcuni passaggi sono cruciali, come quello relativo allo 0,60 per cento delle spese, destinato allo studio e alla verifica di progetti presentati dalle realtà locali di riferimento dei paesi del Terzo mondo. Mi permetto di fare un parallelismo un po' improprio con l'Agenzia che viene da noi ipotizzata: come legislatore ho dato un'impostazione percentuale un po' diversa, tenendola all'interno del 7 per cento massimo di spesa.

Non ho domande specifiche da porre, in ciò forse un po' aiutato dalle nostre conoscenze; ho però delle risposte – che certo non sta a me fornire al senatore Vertone – sulle quali è possibile confrontarsi nel Comitato ristretto; le audizioni servono anche a questo, a scambiarsi reciproche informazioni.

I sette punti toccati da monsignor Nicora, ripresi anche dal rappresentante della Caritas in alcune parti specifiche, hanno già trovato un'elaborazione nel Comitato ristretto, non solo nella relazione. Abbiamo già redatto parte del testo scritto che fornisce delle risposte ai primi quesiti.

Risponendo ai nostri ospiti, vorrei prendere un minuto per dire qualche parola a proposito del rapporto con il commercio estero. Non voglio qui interpretare le vostre indicazioni ed il vostro pensiero, ma nella ricerca di un nuovo testo sulla cooperazione si ritiene importantissimo l'inter-scambio anche commerciale fra i paesi e la sua capacità di potenziamento. Il problema è definire quando si tratta di cooperazione e cosa vuol dire cooperazione, quindi cosa vuol dire aiutare, entrare in collaborazione fattiva con altri paesi, in questo pessimo lessico che dovremmo tutti insieme migliorare. Siamo quasi alle soglie di una nuova legislatura e dovremmo davvero modificare anche il lessico, a partire dai «paesi in via di sviluppo».

Cooperazione vuol dire incentivare, fornire la possibilità operativa di una nuova economia, non aprire soltanto scambi commerciali.

PRESIDENTE. Senatore Boco, la sollecito a concludere il suo intervento altrimenti, purtroppo, non avremo il tempo necessario per la replica.

NICORA. Se la Commissione è d'accordo, accetto il suggerimento di fornire delle risposte scritte, in modo anche da guadagnare qualche minuto in più per porre ulteriori quesiti.

BOCO. Concludo dicendo che questi sette punti sono stati importanti per il nostro lavoro. Prendo altri 30 secondi sul volontariato, parlando ovviamente a me stesso e ai colleghi. Parto dal fatto che, anche solo da un punto di vista lessicale, tra le due figure del cooperante e del volontario negli anni si è quasi aperto un contenzioso. Una nuova legge deve poter superare questa situazione con quella che ho cercato di definire – entro questa settimana i colleghi avranno a disposizione anche il testo relativo a tale passaggio – la capacità europea di rispondere ad entrambe le figure, tentando di individuare una soluzione nella collaborazione e non più nel conflitto. Una vera cooperazione, infatti, necessita di un lavoro unitario, di professionalità e anche del riconoscimento dell'impegno del coooperante.

Bisogna fare questo salto e credo che siamo pronti non ad una ipotesi a sé stante di legge sul volontariato (perché conosciamo il passato), ma all'inserimento nel provvedimento sulla cooperazione di un articolo che regoli la struttura del volontariato senza conflittualità e con modernità, come è stato detto da monsignor Nicora e ben rappresentato da alcuni colleghi senatori. Ritengo che in questo senso nessuna legge sia autosufficiente e, infatti, il Comitato ristretto, su proposta del relatore, sta cercando di predisporre un testo unico, che vada oltre i concetti e gli archetipi del passato.

Ringrazio ancora i nostri ospiti perché questo incontro mi ha reso molto felice.

CORRAO. Signor Presidente, il primo quesito che intendo rivolgere ai presenti, in rapporto al tema dello sviluppo del Terzo mondo, riguarda il forte divario registrato tra le politiche di intervento degli istituti finanziari internazionali e l'opera di sostegno della cooperazione e del volontariato. Spesso abbiamo modo di constatare che questa forbice si divarica e che quindi gli interventi della cooperazione diventano totalmente inutili.

Chiedo pertanto che vengano forniti suggerimenti o riferite esperienze che ci illuminino, al fine di evitare o quanto meno superare in qualche modo tale divario. Ritengo che vi debba essere un nesso tra la politica estera del Governo italiano e la politica della cooperazione, affinché non vengano parlati linguaggi diversi (uno nelle sedi di Washington e Boston e l'altro nelle sedi del Ministero degli affari esteri italiano, soprattutto nei paesi in via di sviluppo), in quanto spesso facciamo una politica da Giano bifronte, e forse anche peggio.

In secondo luogo, spesso si nota nelle popolazioni dei paesi destinatari degli aiuti un disagio ad accettare, per ragioni culturali, le nostre donazioni, soprattutto se vengono «colorate» dal carattere religioso, perchè ciò le mette in difficoltà rispetto alle comunità religiose di appartenenza; vi sono, invece, esperienze di comunità cristiane cattoliche che operano con popolazioni di altre fedi religiose ampliando il concetto di intervento e la possibilità di instaurare un colloquio più fecondo.

Un altro punto interessante della relazione è quello che invita a puntare fortemente sulle energie e sulle culture locali, perchè spesso il nostro concetto di sviluppo è dissacrante rispetto alla concezione di vita di quelle popolazioni. Esso può costituire un elemento di turbativa delle etnie a causa dell'accentuazione dell'importanza dei ritmi di produttività che sono però dissacranti della personalità dell'uomo e dei ritmi culturali e religiosi di quelle popolazioni. È necessario, pertanto, investire molto sulle culture locali e anche sulla nostra capacità di ricevere il dono che esse possono darci.

Chi decide, però, il tipo di interventi da realizzare? Non è sufficiente e non ci tranquillizza il fatto che vi sia un'Agenzia che abbia compiti generali di coordinamento e di indirizzo; infatti, anche se sono presenti più forze, non sono rappresentate quelle locali, alle quali quindi offriamo quanto viene deciso senza dare alcuna possibilità di partecipare alle scelte e ai programmi. Qualora lo si ritenga opportuno, pertanto, si potrebbe suggerire che nella configurazione dell'Agenzia siano previste anche le voci, le istanze e le necessità dei destinatari degli aiuti.

Vorrei, poi, avere chiarimenti in merito alla possibilità di agire sugli immigrati presenti sul territorio italiano: questo terribile fenomeno si registra specialmente nel Mezzogiorno d'Italia e anche tanti vescovi ormai si dichiarano impotenti poichè lasciati soli ad accogliere tutte le persone che ogni giorno arrivano tra le onde del mare e che a decine muoiono sulle nostre spiagge. Bisogna, dunque, cercare di convertire questo processo, utilizzando in qualche modo queste persone, prevedendo per loro una formazione di alta professionalità. Si tratta di dare uno strumento di lavoro che permetta loro di tornare nei rispettivi paesi e di partecipare attivamente ai processi di cooperazione.

Vorrei infine sapere se all'interno della Caritas e della Conferenza episcopale italiana esiste un quadro di riferimento dei legami tra le varie regioni e le comunità ecclesiali e i paesi in cui ci rechiamo per creare forme di gemellaggio ed individuare affinità culturali, anche in considerazione degli immigrati che vivono nelle nostre regioni (ad esempio, le comunità islamiche e quelle evangeliche).

ANDREOTTI. Non ho il tempo di intervenire e quindi invierò per iscritto agli ospiti oggi presenti i miei quesiti e le mie considerazioni.

PRESIDENTE. Considerata l'ora e apprezzate le circostanze, dichiarato conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15,30.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il Consigliere parlamentare dell'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici
DOTT. VINCENZO FONTI

