

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

3^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari esteri, emigrazione)

INDAGINE CONOSCITIVA
SUGLI STRUMENTI DELLA POLITICA ESTERA ITALIANA

23° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 12 MAGGIO 1998

Presidenza del presidente MIGONE

INDICE

Audizione dei direttori delle unità tecniche locali di Sarajevo e Tirana

PRESIDENTE	Pag. 3, 4, 6 e <i>passim</i>	<i>DI CALISTO</i>	Pag. 5, 9, 11 e <i>passim</i>
ANDREOTTI (PPI)	14, 26, 27	<i>PAOLINI</i>	3, 4, 5 e <i>passim</i>
BASINI (AN)	5		
BIASCO (CCD-CDL)	17		
PIANETTA (Forza Italia)	21		
PORCARI (UDR: CDU-CDR-NI)	5, 9, 11 e <i>passim</i>		
SERVELLO (AN)	4, 5, 6 e <i>passim</i>		
VERTONE GRIMALDI (Misto)	22		
VOLCIC (Dem. Sin.-l'Ulivo)	23		

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, la dottoressa Margherita Paolini, direttrice dell'unità tecnica locale a Sarajevo, e il dottor Maurizio Di Calisto, direttore dell'unità tecnica locale a Tirana.

I lavori hanno inizio alle ore 15,15.

Audizione dei direttori delle unità tecniche locali di Sarajevo e Tirana

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sugli strumenti della politica estera italiana.

Riprendiamo l'indagine, sospesa nella seduta del 5 maggio scorso.

L'Ufficio di Presidenza con i capigruppo, nel programmare le audizioni in vista della legge sulla cooperazione, aveva deciso di tenere, oltre che audizioni di associazioni di categoria, sindacati interessati alla questione e così via, anche alcune audizioni che dessero testimonianza delle attività di cooperazione più significative in questo momento, in modo di aprire un dialogo con i responsabili e di ricevere le indicazioni che scaturiscono dalla loro esperienza; appunto per non fare una scelta totalmente arbitraria abbiamo pensato a quali fossero le due zone in cui la cooperazione italiana aveva svolto un ruolo particolarmente delicato e attuale. Evidentemente l'indicazione è caduta sull'Albania e sulla Bosnia.

Devo aggiungere – per darne atto ai nostri ospiti – che ha contribuito alla scelta anche il fatto che sono stati raggiunti risultati significativi dalla cooperazione proprio in queste zone.

L'indagine conoscitiva ha come tema «Strumenti della politica estera italiana»; quindi ci siamo in pieno. Abbiamo così la possibilità di raccogliere a verbale tutto quello che sarà detto; il materiale sarà a disposizione della Commissione e del Comitato ristretto che lavora sul tema della cooperazione.

Do quindi il benvenuto a Margherita Paolini, responsabile della cooperazione in Bosnia, e a Maurizio Di Calisto, responsabile della cooperazione in Albania.

In questo spirito, chiedo loro di fare ciascuno (perchè sono due temi, due aree diverse) un'esposizione della loro esperienza, con eventuali indicazioni ai fini della legge sulla cooperazione. Poi ci saranno le consuete domande e le risposte.

PAOLINI. Ringrazio molto vivamente il presidente Migone e la Commissione che ci hanno dato questa opportunità. Parlerò al plurale perchè, come avrete modo di constatare, io e il collega Di Calisto, forse perchè ci troviamo ad affrontare problemi molto simili, abbiamo una posizione og-

gettivamente analoga sulle problematiche attuali e sulle aspettative rispetto alla nuova normativa.

Per un fatto di brevità, e credo anche di semplicità di comunicazione, abbiamo scelto la via anche di una piccola sintesi scritta degli argomenti più interessanti che ci sono venuti in mente.

Per quanto riguarda la Bosnia, si tratta di un documento di sintesi – non ha alcuna pretesa – scritto a più mani. Come direttori delle UTL, non siamo solo emanazione del Ministero degli esteri: siamo coloro che sul campo hanno un compito molto impegnativo ma anche molto importante di coordinamento delle forze che si muovono nel settore della cooperazione (diamo *input*, indirizzi, recepiamo aspettative o problematiche e le trasmettiamo al centro). Quindi mi è sembrato molto utile, per il vostro interesse ad una comprensione dal punto di vista di una componente della riforma, che ci fosse un documento corale, redatto con l'apporto di tutti coloro che si sono trovati, a titolo diverso ma con una unità di intenti, a lavorare nel territorio della ex Jugoslavia e della Bosnia in particolare. Il documento è stato elaborato quindi con la collaborazione di tutte le ONG che hanno lavorato, in questi anni di guerra ed ora di ricostruzione, in Bosnia. Ci sono quindi le nostre perplessità, le nostre speranze, le nostre aspettative e il desiderio di dare un piccolo contributo ai vostri lavori e alla loro riuscita.

PRESIDENTE. Ritengo sia utile ai nostri lavori recepire questo documento assieme alla nota del dottor Di Calisto e pubblicarli entrambi in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna.

PAOLINI. Sottoponiamo all'attenzione due tipi di comunicazione. La prima ha il carattere dell'osservazione, cioè di quello che riscontriamo sul campo: qui le nostre considerazioni intendono inviarvi un segnale incoraggiante. Nonostante le difficoltà, le disfunzioni, le incomprensioni, gli equivoci, i vincoli oggettivi, infatti, stiamo vivendo esperienze estremamente positive che ci dicono che è possibile fare una riforma della cooperazione. Siccome siete, per così dire, a metà del guado credo sia utile e doveroso chiarire che i risultati che stiamo riscontrando testimoniano della possibilità di fare una buona legge perchè le risorse, la potenzialità, il contesto internazionale, i compiti dell'Italia vanno tutti in quella direzione. Si tratta – come dire – di cavalcare le energie positive e di non farsi fermare dalle pastoie burocratiche o anche dal senso di impotenza per come si presenta spesso il contesto. Sul terreno infatti la situazione è molto migliore (e questo è quello che conta). Questa è la prima considerazione, una valutazione su cui convergiamo non solo noi responsabili delle UTL, come punto di vista istituzionale, ma tutti quelli che hanno sottoscritto il documento, come le ONG ed anche i rappresentanti degli enti locali.

SERVELO. Se è possibile, in un altro documento, in qualunque altro documento, si dovrebbero usare meno termini incomprensibili. Ogni

volta devo andare a vedere di cosa si tratta: ONG, ONLUS, UTL, DAC, ECHO, eccetera.

PAOLINI. Quello a cui si riferisce è un *memo* che adesso spiegherò. Tenete conto che ho utilizzato gli stessi vocaboli (c'è anche una piccola critica che ho voluto fare a questo riguardo) che sono stati usati nei vari disegni di legge.

Tra l'altro, il nostro vuole essere un invito senza pretese di proporre un glossario più comprensibile. Mi sono limitata semplicemente ad usare alcuni vocaboli che consentono una migliore comprensione degli argomenti trattati. Vi sono poi alcuni vocaboli ormai desueti rispetto all'evoluzione degli eventi, che andrebbero proprio modificati.

BASINI. Si riferisce alla Jugoslavia, in quanto termine ancora usato, anche se desueto?

PAOLINI. Anche alla Jugoslavia, in un certo senso. Basta pensare che questo termine capita di usarlo ancora perfino nell'ambiente diplomatico.

PORCARI. In effetti una Federazione jugoslava continua ad esistere.

PAOLINI. Si parla di Repubblica federale di Jugoslavia e di Federazione serbo-montenegrina.

Ci siamo chiesti cosa potesse essere utile per un'audizione parlamentare perchè da un lato noi non siamo abituati ad incontri di questo tipo e dall'altro, non sapendo su quali aspetti si sia incentrata l'attenzione della Commissione (il cui lavoro di indagine credo sia quasi giunto alla conclusione), corriamo il rischio di ripetere cose già dette, di utilizzare formule trite e ritrite e, in particolare, di non chiarire con esattezza gli aspetti importanti delle questioni sul tappeto. Alcuni argomenti specifici sono di importanza chiara rispetto alla legge, come ad esempio la cosiddetta cooperazione decentrata che, pur avendo assunto in Bosnia determinate connotazioni, potrebbe in altre circostanze essere concepita in maniera completamente diversa. Se non si fa chiarezza sul termine in questione e sulle funzioni della cooperazione decentrata già al momento della definizione legislativa, c'è poi il rischio che un regolamento di attuazione ne stravolga di molto il senso. Ciò è già avvenuto con la legge n. 49 del 1987 - una legge molto avanzata per l'epoca in cui è stata promulgata - che purtroppo è stata poi profondamente distorta da un regolamento di attuazione estremamente poco chiaro. Oggi, che la materia è divenuta molto più complessa, la definizione di un glossario coretto e per tutti comprensibile è ancora più indispensabile. Il mio documento è in qualche modo provocatorio su questo punto.

DI CALISTO. Vorrei aggiungere che siccome la cooperazione è una materia che nel corso degli anni ha assunto una sua specificità e siccome

tutte le categorie per potersi meglio comprendere tendono a creare una terminologia specifica, se voi foste d'accordo, potremmo tentare di strutturare meglio un glossario senza per questo pretendere di essere i depositari del vero. Potrebbe essere una buona base di partenza.

PRESIDENTE. Questo scambio di battute un po' disordinato ha focalizzato comunque un problema comune.

PAOLINI. Il nostro intento, nell'esaminare i vari provvedimenti di legge, era di coglierne gli aspetti significativi e di valutare se in qualche modo erano rispondenti alle nostre aspettative. Ad esempio, da un punto di vista concettuale riteniamo assolutamente condivisibile che la politica di cooperazione venga considerata parte integrante della politica estera italiana. La cooperazione non è certo uno strumento secondario, bensì una componente importante, per cui concordiamo con chi l'ha presentata in questi termini. Di questo ne abbiamo avuto e continuiamo ad averne la prova.

In Bosnia l'Italia ha riconquistato molte posizioni sul piano dei rapporti con gli altri paesi e di tutto rispetto come paese interlocutore. Nel giro di tre anni una politica di cooperazione coraggiosa, mirata ed efficace portata avanti nonostante i vincoli, le difficoltà, le lacune e grazie ad invenzioni continue pur se sempre nello spirito della legge (da questo punto di vista non abbiamo mai avuto problemi), ha permesso poi, in una certa misura, all'Italia di entrare nel gruppo di contatto a porte aperte e con il rispetto e la considerazione sia dei suoi *partner* sia, soprattutto, di tutte le parti in causa nel conflitto. Non mi sembra una cosa da poco. Credo che da questo punto di vista l'Italia sia il paese con i migliori rapporti con tutte e tre le parti (cioè le tre comunità della Bosnia).

Ancora, ad esempio, abbiamo riscontrato che i «sacri» principi promulgati in materia di cooperazione dal Comitato per l'aiuto allo sviluppo dell'OCSE, che rappresentano la formulazione più moderna del concetto di cooperazione, potrebbero essere dal nostro paese per la prima volta concretizzati da un punto di vista legislativo. Questi principi, che sono il frutto di una lunga elaborazione fatta esaminando tutte le forme di cooperazione bilaterale, non sono dunque soltanto degli affascinanti principi teorici, poichè trovano perfetta rispondenza sul terreno. Sono anche i principi più efficaci ai fini di una cooperazione incisiva, che si fa rispettare, che ha credito e che produce risultati. Forse ci riconosceremmo maggiormente se questi aspetti si ritrovassero con più evidenza nella legge. Oltre tutto, il linguaggio del Comitato per l'aiuto allo sviluppo dell'OCSE, il cosiddetto DAC, che elabora queste nuove linee guida, è estremamente semplice e universalmente riconosciuto. Se noi adottassimo e ci ispirassimo ad un glossario di questo tipo avremmo il vantaggio di poter predisporre una legge anche immediatamente comprensibile a livello internazionale.

SERVELLO. Lei ha affermato di essere consapevole della necessità che la cooperazione sia parte integrante della politica estera italiana, anche

se il documento che ho avuto modo di leggere, seppure in gran parte attraverso le sigle, non fa mai riferimento ad un ruolo qualsiasi dell'ambasciata. In Bosnia esiste un'ambasciata. Avete contatti con essa?

PAOLINI. Noi operiamo all'interno dell'ambasciata e quindi quanto affermiamo è perfettamente condiviso a livello diplomatico.

SERVELLO. Vorrei capire meglio che tipo di collegamento esiste con l'ambasciata perchè è un aspetto che mi induce a riflettere sui rischi che si potrebbero correre in un prossimo futuro nel caso in cui la Bicamerale dovesse approvare il testo, di cui sono a conoscenza, in base al quale le regioni hanno il potere di stipulare trattati internazionali e la cooperazione non è istituzionalmente e costituzionalmente riconosciuta come parte integrante della politica estera.

Quello che intendo rilevare è che il rapporto tra Ministero degli affari esteri e cooperazione si deve estrinsecare anche tramite o addirittura con il concerto dell'ambasciata della zona in cui vengono attuate le iniziative programmate.

PAOLINI. Questo aspetto è assolutamente determinante.

SERVELLO. La preoccupazione che emerge oggi riguarda il ruolo delle regioni che va delineandosi nel testo della riforma della Commissione bicamerale, che prevede l'assunzione di un ruolo di primo piano nella politica estera: a quel punto le regioni avrebbero il diritto di fare trattati e di intervenire anche nel settore della cooperazione stabilendo rapporti, magari attraverso istituti finanziari o assicurativi che siano in grado di assicurare determinate forniture o lavori. Il disegno che sta emergendo dalla Commissione bicamerale è molto preoccupante: la mia parte politica si è dimostrata in proposito abbastanza lassista.

PAOLINI. Con gli enti locali abbiamo fatto un'esperienza molto incoraggiante. Inizialmente, per vari motivi, essi sono stati tenuti a distanza, per il timore che non sapessero esattamente quale campo occupare: il Ministero ha fatto una sorta di barriera. Una volta poi entrati in campo, si sono distinti per due diversi atteggiamenti: alcune regioni si sono relazionate in maniera privilegiata con le strutture della cooperazione e con le ambasciate, concertandosi negli interventi, chiedendo consigli e suggerimenti sulle aree principali in cui operare, sui settori e sulle modalità altre regioni, che inizialmente sono intervenute in maniera autonoma, nell'ultimo anno (forse perchè hanno preso atto del fatto che le regioni che hanno agito di concerto hanno ottenuto risultati migliori) stanno ritornando al polo di riferimento sul terreno che è l'ambasciata e l'ufficio di cooperazione. Ci chiedono di tutto; non elaborano una programmazione annuale senza consultarsi prima con noi per gli indirizzi: agiscono con un grande spirito di progettualità e di iniziativa che va premiato, e anche con la dovuta umiltà nel riconoscere che, portando avanti insieme le iniziative, si

hanno maggiori prospettive di radicamento e si possono assumere ruoli determinanti nei piani di politica estera.

In generale, la positività della nostra esperienza sul terreno risulta anche dal fatto che essa ha avuto dei *fan*, che sono stati ECHO (l'ufficio umanitario dell'Unione europea) ed altre forme di cooperazione bilaterale. È stato proprio il ruolo di concertazione tra la cooperazione italiana e le altre cooperazioni bilaterali, nonché con gli organismi multilaterali, a determinare un fortissimo impulso allo strumento del coordinamento: quando poi la Comunità europea si è strutturata un po' meglio sul territorio ha assunto essa stessa questo ruolo che le compete, pur mantenendo la cooperazione italiana una forte capacità di proposizione e quindi un ruolo non secondario ma molto propulsivo.

Con questa esperienza abbiamo contribuito a rivitalizzare un settore che era profondamente in crisi non solo per questioni burocratiche, ma anche per un calo di carica ideale: mi riferisco al mondo delle organizzazioni non governative (ONG). La crisi dell'aiuto pubblico allo sviluppo ha determinato infatti la diminuzione della possibilità di ottenere finanziamenti dal MAE ed il sistema è andato in crisi, anche perchè probabilmente si era sviluppato un po' più delle capacità previste, aveva fatto il passo un po' più lungo della gamba. L'esperienza condotta in Bosnia dimostra che il nucleo di ONG italiane si sta veramente specializzando e ha recuperato il *gap* che lo separava dalle altre organizzazioni non governative europee, tanto è vero che nelle ultime gare espletate dalla Commissione europea la cooperazione delle ONG italiane ha ritagliato settori importanti di progetti: ciò significa che non è solo importante trovare le fonti finanziarie ma anche produrre progetti di qualità.

PRESIDENTE. Vorrei conoscere un esempio di progetto di cooperazione che è stato portato avanti in Bosnia e quale è stato l'esito dello stesso.

PAOLINI. È stato realizzato un programma nell'arco di 8-9 mesi che prevedeva una serie di progetti integrati ed era rivolto al rientro e al reinserimento di profughi e sfollati (che è l'aspetto più importante per far calare il livello di tensione), comportando la ricostruzione delle case, delle infrastrutture di base, delle scuole, dei centri sociali, la sistemazione delle reti di approvvigionamento idrico, la fornitura di *input* per la sopravvivenza agricola e animale, la ristrutturazione di alcuni settori ospedalieri di base. Il programma è stato realizzato con 12 organizzazioni non governative italiane, nonché con microprogrammi a gestione diretta e si è sviluppato nell'arco di un anno. A proposito dei progetti consegniamo alla Commissione materiale documentale. Si tratta di un rapporto sulle attività del 1997 e sulla programmazione per il 1998 delle UTL, con annesse due videocassette sui programmi agricoli e di riabilitazione di alloggi, su tutto il territorio della Bosnia. Ci siamo inventati anche un nuovo modo di fare un supplementare monitoraggio, attraverso cioè videocassette, che costano pochissimo e permettono una documentazione efficace perchè finalmente

si vedono i beneficiari ed in che modo vivono certe esperienze. Ciò è fondamentale per farne altre: anziché raccontare con parole, è meglio fare vedere quanto è stato realizzato.

Per arrivare all'ultimo protagonista, la cooperazione governativa, non è importante come sarà questa «scatola» dell'Agenzia, sappiamo solo che la struttura deve essere la più snella possibile. La cooperazione governativa sul campo, secondo noi, nonostante ne abbiamo fatta con grande soddisfazione, non deve gestire direttamente i progetti, perchè in questo impegno si perdono risorse ed energie (anche finanziarie) che potremmo destinare ad attività molto più importanti (per esempio, al coordinamento dei veri soggetti di cooperazione).

Dico qualcosa che sembra un po' *osé*, e invece è il frutto di una lunga riflessione; nè questo significa ridurre la visibilità, al contrario: se sono costretta a correre avanti e dietro per questioni burocratiche e amministrative e non posso recarmi ad una riunione di coordinamento, ne deriva un grave danno per l'attività italiana, perchè non posso inviare alla sede centrale gli *input* giusti, non sono in grado di seguire gli eventi più importanti. Inoltre, siccome ci troviamo ad operare con una sensibile riduzione del personale – per tante ragioni che potremo vedere – l'utilizzazione delle risorse umane deve essere la più funzionale possibile.

Per conto, anche se non fa progetti direttamente, l'Agenzia futura deve essere presente sul territorio: il terminale dell'Agenzia permette infatti di mantenere continuo il flusso delle informazioni dal campo verso il centro; altrimenti non si cresce, non si elabora, non si va avanti.

PORCARI. E a chi deve fare i progetti?

PAOLINI. Sto parlando della esecuzione dei progetti. Per quanto riguarda il monitoraggio, il coordinamento, la concertazione a vari livelli (perchè il piano può essere più vasto, con *partner* esteri, o più complesso, con altri *partner* italiani) è l'Agenzia che deve provvedere. Quindi è importante riservare una quota di risorse per il suo funzionamento; il che significa che, nei paesi prioritari di cooperazione, presso l'ambasciata ci deve essere personale di ruolo tecnico in grado di seguire l'andamento delle iniziative sul terreno, le concertazioni multilaterali con altri paesi donatori e il monitoraggio dell'insieme.

Questa è la proposta che riteniamo più utile. Finora credo che l'80-90 per cento del nostro lavoro sia stato quello di seguire le pastoie burocratiche: veramente non ha molto senso. Dovremmo anche poter disporre di collaboratori e di professionisti locali. Se possiamo avvalerci di esperti locali, incontriamo costi bassissimi e garantiamo all'Agenzia presenza, funzionalità, conoscenza locale dei fatti: così l'Agenzia può fare il suo lavoro che noi poi verificheremo sul terreno.

DI CALISTO. Innanzitutto mi scuso per il carattere del testo che ho consegnato. Sono tornato domenica sera e ho preparato un promemoria

per disporre io di una traccia per questa audizione; se è possibile, vorrei sottoporre il documento alla Presidenza in una veste un po' più decorosa.

Forse conviene che io salti i primi punti che riguardano più specificamente l'Albania. Per due motivi: anzitutto perchè le informazioni stanno arrivando sotto forma di relazione al Parlamento, in secondo luogo perchè potrò rispondere su eventuali domande al riguardo.

Vorrei iniziare a trattare i punti che a me sembrano più importanti da focalizzare nella discussione, cioè a chi deve rivolgersi la nuova legge. Al di là degli impegni, della sovraesposizione che abbiamo avuto in Albania (e che tuttora abbiamo), ci troviamo in una situazione abbastanza difficile. Dobbiamo operare con strumenti procedurali ormai datati rispetto a quelli che usano le altre cooperazioni del mondo, sia bilaterali sia multilaterali. L'assetto procedurale disposto dalla legge n. 49 era stato già abbandonato e nel 1990 è saltato completamente. Se si vuole schematizzare, i momenti in cui si divide la cooperazione sono quattro: identificazione del progetto o programma, formulazione, attuazione e controllo. I primi tre (identificazione, formulazione e attuazione) sono processi continuamente iterativi, cioè vi sono uno scambio e un dialogo continui fra chi fa cooperazione, quindi tra l'organismo di cooperazione (la Banca mondiale, l'Unione europea, eccetera), le strutture del territorio e la controparte (che molto spesso è proprio il Governo locale). La realizzazione di un progetto o di un programma comporta una serie di misure istituzionali e di adattamenti.

L'assetto attuale vede invece un doppio binario. Se si tratta di doni, la controparte locale e gli organismi esecutori hanno un ruolo molto spesso marginale, perchè l'Italia si sostituisce come controparte contrattuale esecutiva del progetto nel paese in via di sviluppo. Nel credito di aiuto succede esattamente il contrario: si concedono dei prestiti e si effettua una valutazione solo nella fase iniziale; il sistema non è strutturato per una valutazione in corso d'opera ed eventuali aggiustamenti.

Tutte le più importanti agenzie di cooperazione (la Banca mondiale, l'Unione europea, i paesi principali) hanno seguito un principio diverso: adottano delle linee (*open lines*), costituiscono delle unità di progetto nel paese e, di concerto con la controparte, realizzano il progetto, sia che si tratti di doni sia che si tratti di crediti. È un *modus operandi* che funziona dal 1992.

Non so se sono stato troppo specifico, ma è importante che si sappia. Prima di andare in Albania ero responsabile dell'energia in tutto il bacino del Mediterraneo; gli interlocutori mi dicevano: «Ma perchè fate così? Non è possibile fare nell'altro modo, come tutti gli altri?». Alla fine dei fatti questo si rivela un po' un *handicap* per noi.

In questo senso, la separazione fra fondo operativo e fondo di rotazione rischia di aggravare la duplicità procedurale e non giova alla chiarezza. Ho letto i progetti di legge: tutti prevedono la separazione tra compiti di indirizzo politico e negoziazione e compiti operativi. Il punto che è importante sottolineare è che devono essere due strutture complementari, non competitive o alternative. È nella logica delle cose che ambasciata

e ufficio di cooperazione lavorino insieme, come pure il Ministero degli esteri e l'Agenzia di cooperazione, se questa sarà

PORCARI. Come potrebbero essere competitive dal momento che istituzionalmente sono chiamate a lavorare insieme?

DI CALISTO. Vanno chiariti tre aspetti. Nel momento in cui si prepara il programma-paese che definisce quali interventi si intende realizzare in un determinato paese, come in Albania ad esempio, ci deve essere un continuo contatto tra le due strutture in merito a scelte strategicamente importanti come, ad esempio, la realizzazione di determinati interventi nel campo delle comunicazioni piuttosto che in quello delle telecomunicazioni.

PORCARI. Lei si riferisce ad un contatto paritetico o ad un contatto con una prevalenza di coordinamento politico? Questo è il punto da stabilire.

DI CALISTO. A mio parere in questa fase si tratta di un contatto che deve essere lasciato al coordinamento politico. È importante ragionare su dati di fatto e su obiettivi che permettano di facilitare le scelte da prendere.

Tra gli altri punti bisogna ricordare l'identificazione dei programmi. Per l'Albania, ad esempio, una volta deciso un programma di cooperazione, si è pensato di fare un grosso investimento nel settore delle strade dal momento che il sistema stradale albanese è rimasto praticamente agli anni '40 ed è totalmente assente la capacità di manutenzione delle stesse.

Tutti i donatori si sono seduti intorno a un tavolo e hanno deciso di portare avanti questa campagna rispetto alla quale successivamente ogni donatore ha deciso di ritagliarsi il proprio settore di intervento. Decidere se realizzare una strada a nord del paese o un'altra che unisca l'Albania alla Macedonia implica minime decisioni tecniche e molte più decisioni politiche.

Questi mi sembrano gli aspetti principali su cui, nel rispetto delle reciproche competenze, ci deve essere collaborazione. Una decisione per essere fondata deve certamente avvalersi del supporto tecnico, ma nello stesso tempo deve tenere conto di altre implicazioni, come del resto un ingegnere non potrà mai scegliere da solo dove costruire una certa strada.

Da ultimo, per riallacciarmi al discorso dell'unicità delle procedure e alla necessità di avere una sceneggiatura chiara e identica, sia per la realizzazione di un progetto a dono che di uno a credito di aiuto – un progetto che risulti comprensibile per la controparte – forse sarebbe necessario riflettere sul ruolo del Ministero del tesoro.

PORCARI. Lei intende in senso riduttivo?

DI CALISTO. No, in senso coinvolgente. In questo senso finora abbiamo osservato che, nonostante l'esistenza di un servizio di ragioneria del Ministero degli affari esteri, che effettua controlli puntuali sul metodo, certi progetti, proceduralmente perfetti, sono stati realizzati male, non sono stati efficaci, oppure non hanno consentito di raggiungere gli obiettivi che ci si era prefissati. Altri progetti, invece, non sono stati da noi probabilmente pubblicizzati abbastanza.

Se la struttura operativa deve avere un ruolo che compendi anche una funzione di tipo finanziario, sarebbe meglio prevederla in modo da semplificare le cose. Probabilmente il Ministero del tesoro dovrebbe avere un compito più coinvolgente all'interno di tale struttura anche perchè sia l'Unione europea che la Banca mondiale si sono sostanzialmente trasformate in vere e proprie banche di sviluppo. Al loro interno hanno una struttura finanziaria che gestisce i crediti agevolati, le risorse a dono e quelle proprie. Ciò determina, dal punto di vista dell'interlocutore, che le procedure siano molto più snelle, non comportino passaggi tra i vari Ministeri e, soprattutto, siano praticamente automatiche. In questo modo si riducono fortemente le verifiche dei progetti e si garantisce una maggiore efficacia dei controlli. Ho avuto modo di esaminare personalmente progetti della Banca mondiale.

PORCARI. Il Ministero del tesoro verrebbe coinvolto nei controlli ma non nelle decisioni e rappresenterebbe il cassiere che paga se ci sono i quattrini.

La domanda è se il Tesoro deve contribuire anche nelle decisioni e, in particolare, se deve effettuare controlli *ex ante* o *ex post* o deve anche decidere se un certo progetto si deve realizzare o meno. Su questa ultima eventualità sono contrario.

DI CALISTO. Non intendevo dire questo. Il Ministero del tesoro deve essere coinvolto nel senso che, per rendere più snella l'attività, dovrebbe diventare una struttura finanziaria organica all'Agenzia.

Vorrei porre l'attenzione sul fatto che il Ministero del tesoro partecipa alle banche internazionali. Molto spesso abbiamo una certa difficoltà ad essere efficaci quando cofinanziamo con la Banca mondiale determinati progetti. In Albania cofinanziamo iniziative in vari settori per circa 60 miliardi e nonostante ciò non vi è neanche un singolo apporto italiano. Altri paesi hanno una struttura più energica, più attiva nel ruolo di coordinamento degli organismi. Probabilmente sarebbe il caso di realizzarla anche perchè molti progetti nell'area dei Balcani del Sud sono inseriti nelle politiche di aggiustamento strutturale e in proposito un ruolo fondamentale viene svolto dalla Banca mondiale. Pertanto, avere un rapporto più attivo con la Banca mondiale potrebbe essere molto utile anche per l'Italia.

Non intendo offrire soluzioni ma soltanto descrivere il funzionamento di certe realtà che potrebbero senz'altro essere migliorate. Oggi esiste una struttura del Ministero del tesoro all'interno della Banca mondiale che interloquisce attraverso l'ambasciata italiana di Washington, che a sua volta

viene attivata dal Ministero degli esteri di Roma su istanza dell'ambasciata italiana a Tirana. È evidente che un processo del genere fa perdere efficacia al nostro ruolo nei confronti della Banca mondiale.

PORCARI. Qual è l'alternativa? Se lei non chiarisce questo punto non possiamo a nostra volta dare risposte.

DI CALISTO. Dare una soluzione a questo problema significa intervenire in un assetto legislativo che non è di mia competenza.

PRESIDENTE. Credo che lei possa tranquillamente distinguere il suo ruolo istituzionale, che corrisponde alla legislazione vigente, da quello di cittadino che, se lo crede opportuno, può esprimere le sue opinioni.

DI CALISTO. Questo è un problema abbastanza complicato: dovrei esaminarlo perchè ci possono essere varie opzioni e non ho pensato assolutamente ad una soluzione.

PRESIDENTE. Lei si limita a segnalare il problema.

DI CALISTO. Esatto, in quanto ha molte sfaccettature.

Volevo affrontare un'ultima questione e cioè la necessità di prevedere nella riforma il ricambio degli esperti di cooperazione. Ci sono molti giovani che si stanno avvicinando al mondo della cooperazione, che lavorano nelle organizzazioni non governative con molta capacità attualmente, per una serie di motivi la Direzione non ha avuto ricambi nella figura degli esperti che, tra l'altro, dovrebbe essere superata nel nuovo provvedimento di riforma. Pongo dunque l'attenzione sulla necessità di prevedere la possibilità di *stage*, di fare esperienza per un certo periodo per poi inserire le persone in questo settore. Esiste il programma JPO (*Junior Professional Office*) su base multilaterale che è necessario mantenere e rafforzare; inoltre, in molte università ci sono corsi di studio riguardanti diversi aspetti dell'economia dei paesi in via di sviluppo e altre materie specifiche. Tutto ciò potrebbe consentire l'apporto di nuove forze ed inoltre sarebbe importante per la realizzazione di quella che viene chiamata *institution building*: si darebbe cioè la possibilità a forze che già ci sono di migliorare la propria professionalità in modo da poter dare un apporto alla struttura.

SERVELO. Vorrei alcuni chiarimenti sul documento presentato dalla dottoressa Paolini. Nel preambolo dello stesso si afferma che «nella giornata del 30 aprile scorso ha avuto luogo presso la sede dell'UTL di Sarajevo un incontro con rappresentanti delle ONG italiane e di alcune ONLUS operanti in Bosnia sin dal periodo della guerra. La riunione è stata preceduta da un'attenta visione dei vari disegni di legge» - questo mi pare un po' criptico, non credo potesse influire sull'andamento dei lavori - «e documenti sulla riforma della cooperazione». Si tratta di una preoccupazione di carattere culturale interessante ma il significato della

frase rimane oscuro, così come ancora meno comprensibile è il periodo seguente: «Nonostante la discussione si sia concentrata sugli aspetti più operativi, in sede di dibattito non si è potuto fare a meno di commentare anche il quadro di riferimento concettuale e tematico a cui i vari disegni di legge si ispirano e alla coerenza con esso degli obiettivi e dei circuiti funzionali proposti».

Francamente mi sembra un concentrato di vari elementi: disegni di legge, documenti sulla riforma, quadri di riferimento, ma il significato rimane veramente oscuro pur se è del tutto legittimo esporre le questioni in tal modo, anche se non è certo di facile comprensione.

Nella esposizione del dottor Di Calisto relativamente ai rapporti con l'Albania non ho ravvisato alcuna proposta su cosa si dovrebbe fare al fine di recuperare quella situazione di arretratezza, rilevata nel documento da lui consegnato quando si dice che «l'assetto procedurale della cooperazione italiana è indietro di almeno dieci anni...». Vorrei sapere dunque, anche in maniera approssimativa, quali sono le linee generali per recuperare questi dieci anni di arretratezza: ciò potrebbe rappresentare il quadro di riferimento di cui si è parlato prima.

Inoltre non comprendo il significato dell'affermazione contenuta sempre nell'appunto del dottor Di Calisto: «non esiste più certezza del diritto in quanto le procedure possono essere vanificate da normative che intervengono in corso d'opera». È un'affermazione molto preoccupante perchè, se la cooperazione italiana è indietro di dieci anni ed inoltre non esiste certezza del diritto, l'impressione che emerge è che si vada avanti a tentoni.

Su questi punti vorrei dunque un chiarimento, soprattutto per sollevare da alcune preoccupazioni in ordine all'arretratezza, alla non certezza del diritto e al fatto che, come si rileva, «c'è una moltiplicazione di interlocutori che non favorisce la chiarezza presso le Autorità locali (Ambasciata, Cooperazione, Medio Credito, eccetera)». A tale proposito mi permetto di sottolineare che parlare di ambasciata e di cooperazione mi sembra sbagliato perchè la cooperazione fa parte dell'ambasciata ed entrambe sono strumenti di una stessa politica estera, per cui sono un solo soggetto. Porre infatti una distinzione tra ambasciata e cooperazione, pur essendo sottile, mi sembra significativo dell'emergere di due posizioni diverse o addirittura di posizione doppie.

ANDREOTTI. Ringrazio innanzitutto gli ospiti per aver accompagnato la loro esposizione con un contributo per l'esame della riforma della cooperazione, che è molto utile in particolare ai colleghi del Comitato ristretto che si occupano della stesura di un disegno di legge che, prendendo il meglio dei vari progetti, risulti abbastanza organico.

Relativamente al fatto che la politica di cooperazione è parte integrante della politica estera ritengo che ciò sia giustissimo ma non deve essere enunciato perchè esplicitarlo può dare un'interpretazione di finalizzazioni diverse degli interventi.

Per quanto riguarda i controlli, essi debbono riguardare non solo l'organismo del Tesoro ma tutto l'insieme degli organi preposti a tale funzione, considerando anche che la Commissione bicamerale affida una prospettiva differente alla Corte dei conti parlando di controllo di efficienza: ciò è molto interessante ma presuppone che chi deve farlo abbia gli strumenti e la competenza per valutare l'efficienza. Altrimenti allargare i controlli può essere anche una cosa giusta – questa è una vecchia tesi di un ex presidente della Corte dei conti, Campbell – ma se si va al di là del controllo di legittimità possiamo rischiare di avere una duplicazione di valutazioni. Comunque su questo non intervengo ulteriormente.

Invece, se mi è consentito, vorrei porre due quesiti che riguardano specificamente l'esperienza che i due nostri ospiti stanno vivendo; credo che a noi possa interessare come Commissione. Attraverso la nostra presenza di cooperazione si sta creando e c'è modo di creare ulteriormente un clima di distensione? Una delle nostre principali preoccupazioni – in entrambi i settori ma specificamente per la Bosnia, considerato il periodo di guerra estremamente difficile che c'è stato – è quella di creare un rapporto di mutua confidenza con l'Italia.

Uno dei motivi di perplessità riguardo alla soluzione politica temporanea è che è rimasto accantonato il problema di una non piccolissima parte di popolazione che è tuttora profuga. Nel fare (noi insieme alla Banca mondiale e ad altri organismi) questi disegni, abbiamo di mira l'obiettivo del ritorno? Fino a quando ci sono forze armate che presidiano il territorio, non vi è alcun problema, ma non si tratta di una famiglia o due, si tratta di una popolazione che non può rassegnarsi a considerarsi accantonata e messa da parte. Poche volte abbiamo avuto occasione di ascoltare la voce di chi, vivendo sul posto, può fornire un quadro reale; il linguaggio diplomatico internazionale cerca di scartare questo problema perché si dice: «Allora contestate Dayton?». Io mi preoccupo di questa realtà fino a quando si tratta di un periodo di emergenza transitorio va bene, ma non credo che possa essere il quadro definitivo; salvo trovare soluzioni alternative come a suo tempo furono individuate dolorosamente in Italia con la perdita stabile di alcuni territori.

PORCARI. Ho ascoltato con molto interesse e vorrei innanzitutto ringraziare i nostri ospiti. Forse chiedo troppo – ma quando si ha si chiede sempre qualcosa in più – se osservo che se il documento fosse arrivato un giorno prima sarebbe stato meglio. Ho dato una scorsa veloce e mi riservo di leggerlo con maggiore attenzione. Ci sono osservazioni molto utili. Una considerazione che posso fare è che mi sembra di riscontrare una certa – per carità rispettabilissima – non dico timidezza, ma riserva (ne ha fatto menzione anche il Presidente). Avremmo preferito che con garbo, da cittadini, senza con ciò minimamente uscire dal quadro istituzionale, ci avete esposto anche qualche osservazione propositiva, oltre che qualche esempio. Per esempio, riguardo ai dieci anni di ritardo sarebbe stato utile qualche suggerimento su come colmare questo *gap*.

Alcune considerazioni le ho già fatte *in itinere*, altre voglio farle adesso. Il primo aspetto che vorrei affrontare riguarda la nuova visione della cooperazione. Alla vecchia cooperazione internazionale con i paesi in via di sviluppo si è aggiunta – non sostitutiva, ma fortemente aggiuntiva – questa forma di cooperazione importantissima che più che uno strumento di politica estera italiana è uno strumento di politica estera internazionale, europea per quanto ci riguarda, e di prevenzione dei conflitti interni e di frontiera fra vari paesi in aree sensibili, nonché strumento di cooperazione internazionale che si rivolge a quei paesi che hanno vissuto o che tuttora vivono eventi rivoluzionari, secessioni, scissioni, fasi di transizione istituzionale.

Mi sembra che verso questi paesi si debba rivolgere un'attenzione se non maggiore (non dimentichiamo l'Africa e altre aree) certo operativamente prioritaria, nell'immediato. È il caso della Bosnia, dell'Albania, del Kosovo (con i suoi problemi e quello che ne segue). Abbiamo un vespaio aperto.

Mi sembra che il politico debba prevalere sul tecnico, quanto meno nella fase decisionale. Si parla di strutture separate, e sono d'accordo, una di livello burocratico, l'altra con funzioni tecnico-ingegneristico-economiche. Ma il problema è la volontà politica; più che un coordinamento ci vuole un centro di decisione politica con una proiezione che a mio avviso non può che essere l'ambasciata *in loco* e, a livello centrale, il Ministero degli esteri.

È stato rilevato con parole diverse ma con analogia di concetto anche dal senatore Servello. Se la cooperazione è uno strumento della politica italiana – ha ragione però il senatore Andreotti, non *instrumentum regni*, sistema per affermare una presenza indispensabile e condizionante, ma presenza nel quadro di una grande cooperazione internazionale ed europea – allora è il Ministero degli esteri, è l'ambasciata che devono svolgere questo ruolo. Non perchè io venga da quella «casa», ma perchè se si dà priorità alla politica si deve riconoscere un centro politico e di coordinamento, e di coordinamento del coordinamento burocratico e dell'esecuzione tecnica, cioè il Ministero degli esteri e la sua diretta emanazione che sono le ambasciate.

Nella legge di cooperazione si deve chiarire se l'Italia vuole privatizzare – come ho detto in una interruzione – quello che deve rimanere pubblico e lasciare pubblico quello che può essere privatizzato o se invece si può cominciare a ragionare in termini precisi, in modo che quello che è politico rimanga pubblico mentre quello che è esclusivamente tecnico possa essere più decentrato. Questo è un punto che mi sembra importante ai fini della legge.

Si sostiene che l'Agenzia deve eseguire i progetti che vengono decisi in sede politica, programmati in sede burocratico-diplomatica con la Direzione per la cooperazione del Ministero degli affari esteri. Da chi vengono eseguiti? Non ce lo avete detto. È un quesito preciso. A mio avviso è importantissimo l'equilibrio tra aspetto tecnico ed aspetto politico; deve trovarsi una costante armonizzazione, anche se è difficilissima.

Qui si colloca il ruolo del Tesoro. Tra gli elementi di disturbo è indicata la mancanza di certezza del diritto. Mi rallegro per il vostro ottimismo, voi limitate questa constatazione al settore della cooperazione; io mi permetto di estenderla a tutto il campo dello *ius* in questo paese: il vostro ottimismo deve essere premiato, perchè sono gli ottimisti che mandano avanti i pessimisti. Io spero che abbiate ragione e che vi siano altri campi in cui vi sia certezza del diritto; personalmente non ne sono tanto convinto. Tra le cose che compromettono questa certezza del diritto vi sono ad esempio alcune direttive del Tesoro sugli anticipi. Ora, voi volete coinvolgere il Ministero del tesoro, che presentate come elemento di disturbo, in una funzione che non gli è propria. La sua funzione è infatti quella di un cassiere che apre la cassaforte se la trova fornita e la chiude se la trova vuota. Effettua un controllo *ex ante* ed *ex post*. Questo è un ruolo sacrosanto che tutti gli riconosciamo, mentre non condivido il ruolo di protagonista codecisionale. Mi permetto di dissentire sul fatto che il Tesoro venga coinvolto nella decisione perchè ritengo sia già sufficientemente, anzi fin troppo, coinvolto. Il risultato non sarebbe quello di alleggerire la struttura ma di appesantirla.

Condivido pienamente le analisi alla lettera D del vostro documento e le trovo anche propositive. Per il futuro sarebbe opportuno che i nostri ospiti predisponessero delle proposte operative concrete, estremamente utili per il nostro lavoro.

BIASCO. Il vostro documento reca al punto 5 alcuni rilievi in merito alla posizione dei diversi organismi internazionali, alle difficoltà del Governo albanese nell'adottare misure di aggiustamento strutturale e all'esigenza di dimostrare all'interno qualche concreto esempio di aiuto, evidenziando altresì la sovraesposizione dell'Italia con particolare riferimento al problema albanese.

Al punto 7 si fa riferimento ad alcuni elementi di debolezza e, in particolare, al fatto che non esiste più certezza del diritto in quanto le procedure possono essere vanificate da normative che intervengono in corso d'opera.

Vorrei sapere se nell'elaborazione dei programmi di cooperazione viene tenuta nella dovuta considerazione la particolare situazione in cui si trova oggi l'Albania, atteso che organismi internazionali sono stati ripetutamente interessati per una serie di violazioni costituzionali e, in particolare, per la presenza di un regime liberticida che non esiterebbe addirittura all'eliminazione fisica degli avversari politici. Quando leggo che i programmi sono finalizzati a dare visibilità e a mostrare all'interno qualche concreto esempio di aiuto e sento parlare di sovraesposizione dell'Italia, mi chiedo se il flusso finanziario degli aiuti italiani attraverso la cooperazione non venga finalizzato ad esaltare il regime del presidente Fatos Nano e ad annullare le conquiste democratiche realizzate in passato in Albania.

DI CALISTO. Torno a fare una premessa che già avevo formulato nel mio intervento iniziale. Il documento che ho presentato va considerato semplicemente come un promemoria personale – scritto tra l'altro questa mattina in tempi molto ristretti – che ovviamente non risulta di facile comprensione o interpretazione se non per il sottoscritto.

Mi rendo conto che l'affermazione che non esiste più certezza del diritto possa sembrare forte, ma credo sia necessario spiegare meglio il significato che ho voluto dare a tale affermazione. Nel 1993 – ed esiste tuttora – la Direzione generale per la cooperazione e lo sviluppo fu interessata da una legge che prescriveva che per ogni realizzazione di opere pubbliche fosse necessaria una valutazione di impatto ambientale, assolutamente giusta e fondamentale in linea di principio. Purtroppo questa previsione si è trasformata in una guerra tra una direzione generale e le altre, con inevitabili veti incrociati. L'applicazione di tale legge provocò in alcuni casi, come per i lavori relativi alla centrale termoelettrica di Zouq presso Beirut che rimasero bloccati per due anni, gravi ritardi; in quel caso la richiesta era semplicemente di consentirne nuovamente il funzionamento. Tutti gli organismi che cofinanziavano il programma elettrico del Libano hanno dovuto aspettare due anni prima che l'Italia assumesse una decisione in merito. È in questo senso che va intesa l'affermazione sulla mancanza di certezza del diritto riportata nel documento.

Adesso è in vigore una direttiva del Ministero del tesoro che, pur non proibendola, evita la corresponsione di anticipi in tutti i contratti. Il vero problema è che tra i destinatari di tale direttiva sono state fatte rientrare anche le ONG, organizzazioni che consideriamo interlocutori importanti. In Albania ad esempio, abbiamo risolto con un programma di emergenza il problema del mantenimento della continuità di azione.

In conclusione la mia frase, secondo cui non esiste più certezza del diritto, va intesa nel senso che è importante stabilire procedure certe che possono subire delle modifiche solo nei casi in cui intervengano avvenimenti inaspettati. Nel caso della valutazione di impatto ambientale ne abbiamo tenuto conto, ma non è certamente possibile che alcune procedure blocchino la nostra attività per anni.

PAOLINI. Rispondo brevemente ad una domanda del senatore Servello relativa ad una spiegazione del perchè della lettura dei vari testi di legge con le ONG propedeutica alla discussione sulla riforma della cooperazione. Intanto le persone che si trovano sul campo sono in gran parte quei giovani a cui ci riferivamo prima, che vengono a tutti gli effetti considerati come una sorta di manovalanza. In realtà si tratta di giovani molto motivati e con grandi aspettative. Imparano molte cose nuove, fanno un ottimo lavoro, ma restano tagliati fuori dal circuito concettuale e dalle elaborazioni che si fanno nelle sedi importanti. Rientra nei nostri compiti di soggetti della cooperazione governativa, nel momento in cui sollecitiamo un dibattito, dare a questi giovani tutti gli elementi informativi a nostra disposizione di cui non sono a conoscenza. Agendo in questo modo, il contributo al dibattito risulterebbe di gran lunga maggiore e, anzi, ver-

rebbe garantito loro un maggiore senso di responsabilità rispetto al necessario filtro tra l'opzione, il possibile e il negoziabile che devono poter condividere, così come avviene nelle sedi centrali, in modo da garantire contributi più efficaci. È importante condividere tutto con i nostri interlocutori privilegiati, con i nostri *partner* operativi.

Rispondendo al senatore Andreotti, faccio presente che la maggior parte degli interventi in Bosnia, anzi la quasi totalità, è concentrata su quella dannatissima linea di separazione definita IEBL (*Interentity Border Line*) stabilita dal trattato di Dayton, che separa le diverse etnie, nonché su altre linee di demarcazione che non appaiono sulla carta ma che sono presenti (per esempio, quelle tra comunità croate e musulmane) e che emergono visibilmente attraversando i diversi villaggi. Il 90 per cento degli interventi della cooperazione italiana è concentrato su tali linee di divisione; questo è stato l'aspetto qualificante che ha fatto crescere la considerazione nei nostri confronti in quanto siamo stati i primi a realizzare questo tipo di azioni: così è accaduto a Brcko, che era la zona più calda, dove siamo rimasti per un anno diventando il punto principale di riferimento.

Sul rientro dei profughi è necessario porsi dei tempi realistici poiché la situazione è molto problematica. Il fatto che all'inizio si sia parlato di rientro contemporaneo di tutti i profughi ha creato uno stato di cose molto delicato poiché coloro che sono rimasti in Bosnia durante la guerra, sopportandone le conseguenze, vedono con profonda avversione il rientro dei profughi dall'estero. Inoltre, anche lavorando moltissimo, è difficile e ci vuole tempo per costruire case e creare piccole opportunità di occupazione; il rientro va dunque calibrato, altrimenti sorgono problemi.

Su tale politica non c'è un approccio unanime perché, per esempio, la posizione del Governo tedesco rischia di sbilanciare un processo che deve essere molto graduale: la Germania infatti deve provvedere con una certa fretta a liberarsi del gran numero di bosniaci ivi rifugiati (il problema è di rilevanti proporzioni in quanto riguarda oltre 200.000 persone). In Bosnia si sta faticosamente ricostruendo un tessuto socio-economico che comporta la riapertura di possibilità di sopravvivenza, per cui il rientro dei profughi va calibrato alla luce anche del fatto che, da coloro che sono rimasti sui territori e hanno sofferto tutti gli orrori della guerra, vengono comunque considerati dei privilegiati perché si sono sottratti alla guerra, hanno avuto delle indennità che hanno permesso loro di sopravvivere decentemente, sono riusciti magari anche ad avere un lavoro ed ora beneficiano di una priorità nella costruzione delle case. In ogni caso, si tratta di un processo gestito dalla comunità internazionale e dal suo rappresentante, Westendorp, per cui, per fortuna, i pericoli di eccessi vengono temperati.

Comunque, la situazione da affrontare è molto più difficile di quanto ci si sarebbe potuto aspettare. Sono sette anni che lavoro nella ex Jugoslavia e, pur avendo vissuto le crisi africane o mediorientali, non ho mai incontrato una situazione così impegnativa, specialmente nella fase attuale.

PRESIDENTE. Il Governo tedesco vuole dunque stringere i tempi; il resto della comunità internazionale concorda invece sulla necessità di procedere al rientro dei profughi con la gradualità necessaria.

PAOLINI. La comunità internazionale si sta comportando bene. Ad un primo momento di euforia è seguito un momento di smarrimento mentre adesso, anche perchè i tempi fisiologici hanno agito sulla popolazione, siamo in condizione di lavorare bene ma non bisogna esagerare nel far presto. In ogni caso c'è una buona coordinazione tra i vari *partner*, tra le cooperazioni bilaterali, ed anche la Banca mondiale sta dimostrando una notevole capacità di adattamento, impensabile rispetto al fatto che si muove, per la prima volta, in una situazione di *post* conflitto.

Per quanto riguarda la prevenzione dei conflitti si può fare moltissimo e si deve fare ancora di più per evitare che un conflitto che si è appena superato possa riaffacciarsi, ma occorrerebbe (entrando in un campo che non mi compete) tutelarsi da fughe in avanti da parte di qualche paese che può mettere in pericolo le operazioni poste in atto congiuntamente per scongiurare i conflitti.

Relativamente alla gestione degli interventi, ovvero se sia possibile fare a meno della loro gestione diretta da parte della cooperazione governativa, a mio avviso gli organismi cui affidare i programmi esistono e abbiamo contribuito a renderli più efficaci sul terreno (mi riferisco alle ONG, agli enti locali, alle università). Ci sono poi soprattutto i rapporti di *partnership* locale da valorizzare maggiormente: quasi tutto quello che si è fatto in Bosnia è basato su relazioni di *partnership* a tutti i livelli. Non c'è dunque motivo per cui dovremmo agire direttamente nella realizzazione dei programmi anche perchè non sarebbe corretto essere protagonisti di tutte le fasi del ciclo.

DI CALISTO. Mi riprometto di presentare alla Commissione un documento più articolato in cui spiegare le procedure che vengono attualmente adottate dall'Unione europea e soprattutto da alcune banche di sviluppo, anche se forse questo lavoro dovrebbe essere svolto da specialisti in grado di spiegarvi i problemi che io posso analizzare soltanto da interlocutore esterno. Sarebbe importante perchè ne va dell'architettura stessa del sistema legislativo.

Per quanto riguarda la domanda del senatore Biasco, l'aspetto che volevo sottolineare è essenzialmente di carattere economico. L'Albania, nell'ultimo anno, ha avuto un'inflazione del 42 per cento, con una perdita del prodotto interno lordo intorno al 15 per cento. Attualmente il reddito *pro capite* è intorno ai 600 dollari l'anno, più basso di quello del Mozambico, credo; c'è quindi una situazione di tensione latente. Nel paese non c'è più il controllo del territorio, o meglio questo c'è soltanto nel centro di Tirana e in alcune città, in determinate ore (alla sera è molto scarso). In questo scenario il Governo locale deve lavorare e deve cominciare a far capire alla gente che bisogna pagare i servizi. Quei popoli vengono da un certo tipo di cultura: l'elettricità e l'acqua non venivano pagati. Una serie di

aziende è ormai al dissesto, con una pressione fortissima del Fondo monetario internazionale e di altri organismi. In questa situazione fare nuovi investimenti e costruire impianti vorrebbe dire votarli al fallimento, perchè non potrebbero essere sostenuti.

Allora si deve dare un segno, senza dimenticare che ci troviamo in una situazione di fortissima tensione latente. Nello stesso tempo si deve mostrare di aver fatto qualcosa, altrimenti la situazione si destabilizza anche di più.

Il ragionamento quindi non si rivolge a una parte o all'altra: è semplicemente il tentativo di stabilizzare una situazione che altrimenti stabile non sarebbe. E stabile non sarà fino a che non si riuscirà a riorganizzare una sorta di *polite dialogue* con le autorità, specialmente quelle locali.

I prossimi due mesi sono cruciali; se il processo non dovesse andare a buon fine, potrebbero nascere nuovi rischi di ribellione. La popolazione vive con 50 dollari di reddito al mese e il livello delle tariffe elettriche è il più alto nell'area sud dei Balcani. Tirana ha due ore di acqua al giorno, Valona tre.

In questo scenario, si tenta di avviare al più presto gli interventi, intanto per evitare il degenerare della crisi e avviare un'inversione di tendenza a livello macroeconomico, perchè attualmente l'inflazione non si ferma.

Quindi il nostro discorso è economico e, tra l'altro, asseconda la strategia della Banca mondiale e dell'Unione europea, che fanno un po' da grandi registi in questo scenario.

PIANETTA. Soprattutto voglio ringraziare i nostri cortesi ospiti per quanto ci hanno illustrato. In particolare voglio riferirmi all'esposizione della dottoressa Paolini, che in ragione della sua esperienza in Bosnia ci tracciava un quadro positivo. Si stanno ottenendo buoni risultati e addirittura è stata citata l'esperienza di una cooperazione decentrata.

La dottoressa Paolini ha sottolineato l'importanza che la cooperazione sia parte integrante della politica estera. Questa affermazione era contenuta nell'articolo 1 della legge n. 49, che purtroppo è stata distrutta, distorta – questa è la parola usata – dal regolamento.

PAOLINI. Tradita.

PIANETTA. Sì, tradita. La legge n. 49 fu intesa anche come legge avanzata.

C'è quindi un quadro sostanzialmente positivo. Il problema grosso è che si tende a non fare cooperazione. Lei, dottoressa, ha usato un eufemismo, ha parlato di «calo di tensione delle ONG».

PAOLINI. Un calo ideale.

PIANETTA. Il fatto è che le ONG sono state ghigliottinate nel modo più secco che si possa immaginare. È chiaro allora che la tensione sia diminuita.

Tutto questo però va considerato nel contesto della legge attuale. Proprio perchè la vostra esperienza è preziosa, una esperienza di coordinamento, di contatto diretto con chi fa la cooperazione sul campo (mi riferisco in modo particolare alle ONG, quindi con un valore aggiunto di cui voi siete testimoni), a parte quello che il dottor Di Calisto sottolineava riguardo alla datazione della legge n. 49, vorrei capire se, con atteggiamento critico e costruttivo, potreste dirci che cosa della legge n. 49 deve essere rivisto e modificato. Attraverso questa diagnosi ci consegnate elementi e considerazioni per una possibile terapia.

VERTONE GRIMALDI. Sono stato molto colpito dalle due relazioni. Tra tanti argomenti ne isolo due. Anzitutto l'osservazione fatta poco fa dal dottor Di Calisto. L'Albania andava sempre sui giornali e invece adesso sono mesi che non se ne sa più niente. Le cose che ci sono state riferite adesso sono molto preoccupanti, perchè potrebbero preludere al fallimento. Non voglio esagerare e non so se ho interpretato bene il significato del termine «prospettive», ma ho l'impressione che se non succede qualcosa in tempi rapidi, la famosa missione italiana in Albania dovrà essere in qualche modo considerata un fallimento, al di là del risultato immediato che però non si è tramutato in un processo di normalizzazione progressiva.

Prendo spunto da questa dichiarazione per chiedere al presidente Mignone un confronto sulla questione albanese che dovrebbe a mio avviso essere affrontata al più presto per capire a che punto siamo, se ci sono delle reali possibilità di riuscita e, nel caso non ci fossero, cosa si può fare per realizzarle. Ritengo sarebbe gravissimo per il nostro paese, dopo tutto ciò che si è detto e gli sforzi che sono stati fatti, dover concludere che quella prima missione italiana all'estero è destinata al fallimento. So che si tratta di un argomento che va al di là del tema trattato in questa audizione, ma credo sia anche un'occasione propizia per chiedere un confronto con il Ministro degli esteri in proposito.

La seconda questione riguarda più specificatamente la discussione odierna e, in particolare, un'analisi imprecisa e sfocata delle cause che provocano i disguidi e le inefficienze. Scoprire che per due anni siamo stati all'ordine del giorno in sede internazionale perchè bloccavamo per puntigli e gelosie di carattere burocratico le operazioni tendenti al ripristino di una centrale termoelettrica in Libano mi fa venire i brividi. Quali sono le ragioni che rendono così particolarmente difficile ogni soluzione che ci uniformi al *trend* internazionale, palesemente più efficace, e cosa impedisce, malgrado tutti gli sforzi, di non continuare ad essere uno degli ultimi paesi tra quelli industriali?

Chi decide se una strada, che collega l'Albania alla Macedonia e che riveste quindi un'importanza strategica non indifferente, deve servire al trasporto su gomma, su rotaia o altro? È un problema geopolitico e geoeconomico, non di ingegneria.

Esiste un meccanismo che consente di unificare questi dati e queste spinte per arrivare ad una decisione? Spesso ho l'impressione che in Italia, in questo campo come in tanti altri (mi riferisco all'amministrazione delle

città e alla gestione delle imprese, ad esempio), il meccanismo della decisione sia paragonabile ad un fucile composto da varie parti – il calcio, il caricatore, le cartucce, la canna, il mirino – ma a cui manca il grilletto. Quando si vuole «sparare» la decisione, pur essendo stato preparato il marchingegno complessivo per far partire il colpo, manca l'elemento scatenante.

Anche in questo caso mi sembra che il problema sia analogo. In tutti gli organismi amministrativi e politici che devono prendere decisioni bisogna cercare di mettere il grilletto per fare in modo che tutto ciò che è stato preparato possa poi sviluppare il suo potenziale di decisione attraverso un gesto che la faccia partire. Anche se questa voleva essere una metafora innocua, rimane il fatto che ritengo sia proprio questo l'aspetto mancante. Tutte le componenti che concorrono alla decisione sono presenti, è assente soltanto l'ultimo piccolo meccanismo, l'ultimo dente di un ingranaggio che permette, però, di farlo scattare. Siccome mi sembra che in tutti i livelli dell'amministrazione, anche quelli periferici, sia stata trovata questa carenza, vorrei una vostra indicazione per cercare di uscire da questo stato di incertezza.

VOLCIC. Visto che alcune volte siamo usciti dal tracciato oggetto della discussione odierna, vorrei ricordare che la dottoressa Paolini ha parlato di crisi annunciate di cui si parla poco come quella del Kosovo e anche di una nazione fuori dal coro (forse si riferiva alla possibilità di un'azione italiana). In più occasioni ci siamo affidati alla comunità di Sant'Egidio anche se il Santo non ci ha aiutato molto.

Inoltre, mi sembra molto ottimistica la sua valutazione sulla Bosnia anche se certamente a Brcko, proprio sul confine tra i croati e i bosniaci, avete realizzato una situazione migliore di quella presente a Mostar. Quando lei parlava della situazione generale si riferiva anche ai confini non daytoniani, croati e musulmani, e quindi ad una situazione particolare? È una domanda che mi pongo perchè la situazione di Mostar mi sembra abbastanza complessa. A che punto è il trasferimento delle popolazioni? Evidentemente molti hanno rinunciato. Hanno votato per lettera e magari sono sindaci di paesi nei quali però non tornano perchè o non hanno più la casa oppure corrono rischi fisici. In questa situazione, oltre alle luci, vi sono anche alcune ombre.

PRESIDENTE. È stato giustamente fatto cenno a procedure che dovrebbero garantire correttezza ed efficienza e che invece non si sono rivelate all'altezza dei risultati che si volevano conseguire. Mi sembra che il senatore Pianetta, anche se utilizzando altre parole, abbia voluto dire la stessa cosa. Vorrei conoscere quali cambiamenti, quali possibili semplificazioni o quali passi nella direzione di una maggiore trasparenza, che ritengo però legata ad una semplificazione dei percorsi decisionali e amministrativi, si possono auspicare sulla base della vostra quotidiana esperienza.

PAOLINI. Per quanto riguarda le osservazioni del senatore Pianetta, condivido perfettamente la sua posizione, dunque forse non mi sono spiegata bene. L'aspetto più preoccupante è che, dopo aver impiegato le migliori energie per aiutare le ONG a ripartire con livelli estremamente qualificati da un punto di vista professionale, adesso che erano stati presentati ben 30 progetti che permettevano di effettuare azioni puntuali e determinanti in Bosnia volte ad aiutare il processo di pace e di ripresa economica, l'infausta estensione alle ONG della direttiva del Tesoro sul divieto di anticipazione ha praticamente fatto rientrare tutte le iniziative. Se questo è fatto in nome della trasparenza non è facile da comprendere anche perchè, di contro, la Direzione per la ricostruzione DG1-A dell'Unione europea ha finanziato ora in Bosnia un programma di 62 milioni di ECU, indicendo il bando e assegnando i lavori alle ONG in meno di 50 giorni; i progetti partono adesso e sono diretti a fare tornare le popolazioni dalle aree urbane a quelle rurali, contribuendo ad allentare la tensione in diverse città tra cui anche Mostar. Nel frattempo noi perdiamo questo canale: siamo contenti che alcune organizzazioni non governative italiane abbiano avuto tale riconoscimento ma mi chiedo senza le nostre ONG con quali strumenti opereremo. Rischia di essere vanificato tutto quello che negli ultimi anni si è fatto di buono per valorizzare i meccanismi di cooperazione bilaterale rendendoli più efficienti. Mi riferisco all'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) la cui componente bilaterale per un lungo periodo ha gestito direttamente alcuni interventi e dovrebbe ora essere sostituita da operatori più consoni, con maggiore flessibilità di gestione.

In questi ultimi mesi di interregno, prima della formalizzazione della nuova legge, si stanno moltiplicando le disposizioni, che non hanno alcun riferimento a norme di legge ma hanno carattere interno, con le quali si tenta di trovare una soluzione per l'immediato: ciò mi fa pensare ad una farfalla che gira intorno ad una lampadina e si va a bruciare le ali. Per portare un esempio, si organizzano gli uffici tecnici ancora una volta per aree tematiche anzichè per aree geografiche; i faldoni passano da un ufficio ad un altro; si perdono mesi per fare una cervellotica ristrutturazione e ciò alle soglie della legge di riforma. Il rischio è quello di mettere in campo iniziative che in questa fase rischiano di aumentare la confusione e la paralisi, praticamente quasi totale, dell'aiuto bilaterale anzichè facilitare la transizione.

Si tratta di un punto importante sul quale ci siamo permessi nell'ultima parte del nostro documento di raccomandare un intervento del Parlamento, da porre in atto senza attendere l'entrata in vigore della legge di riforma che altrimenti si troverebbe poi ad operare in una situazione catastrofica.

Rispondendo al senatore Vertone Grimaldi, non solo c'è il problema di perdere gli operatori esperti di cooperazione che abbiamo contribuito a formare, ma anche di perdere il controllo delle situazioni sulle quali abbiamo già lavorato, cioè la Bosnia, l'Albania e altre aree importanti. Infatti, dopo avere mantenuto alto il livello di qualità dell'intervento e la continuità della presenza, in questo momento rischiamo di retrocedere

sia per il blocco attuale che per la fase di transizione che si creerà inevitabilmente, e sarà molto difficile recuperare l'immagine di credibilità e le risorse che si sono impegnate per arrivare a certi livelli; si fa tanta fatica a salire ma ci si mette pochissimo a precipitare sia nella considerazione che negli spazi che si conquistano.

Per fare una legge ci vogliono tempi lunghi, ma per bloccare intanto questa dissennata corsa, per tentare di fermare cambiamenti estemporanei con misure non di carattere normativo ma funzionali basta chiarire che, in un regime di transizione, non si deve cambiare niente oppure vanno apportate delle piccole correzioni, dando direttive che permettano di far fronte a specifiche situazioni, quale per esempio quella che si è creata per le ONG, che comporta il blocco delle anticipazioni sui programmi.

Un aspetto al quale teniamo moltissimo è quello dei giovani; noi incontriamo spesso sul terreno giovani estremamente qualificati per i quali riteniamo che il disegno di legge di riforma debba costituire un'occasione importante. Nel documento che consegniamo alla Commissione affrontiamo la questione della formazione dei futuri volontari e cooperanti per la quale si richiedono limitate risorse finanziarie; la questione può essere affrontata, orizzontalmente, laddove ci siano un progetto di cooperazione ed una presenza di operatori, quali che siano gli attori (ad esempio ONG, cooperazione governativa, cooperazione di enti locali, imprenditoria solidale, eccetera), predisponendo una piccola quota di finanziamenti *ad hoc* nel bilancio triennale dell'APS in modo da consentire a circa 200 o 300 giovani all'anno un tirocinio pratico. Mi riferisco ad un mero apprendistato tecnico sul terreno che è molto semplice da realizzare e andrebbe incontro alle aspettative di tanti nostri ragazzi che hanno grandissime capacità, che hanno fatto tanti *master*, conoscono molte lingue ma non riescono ad inserirsi nel mondo della cooperazione perchè si rimprovera loro di non avere esperienza sul campo. Infatti, secondo le ultime disposizioni, è necessario avere un'esperienza continuativa di almeno cinque anni ma, parallelamente, agli esperti esterni che hanno lavorato per più di cinque anni con la cooperazione del MAE, si interrompono i contratti, come è avvenuto per alcuni esperti che stanno lavorando con me in Bosnia: ciò comporta un blocco in quanto per terminare programmi che richiedono magari altri quattro mesi di continuità si dovrebbero andare a cercare alti esperti. Ma intanto le attività si fermano.

SERVELLO. Vorrei sapere se è possibile avere un glossario delle sigle per orientarci meglio ed essere più dinamici nei riferimenti. Mi sembra inoltre che gli ultimi argomenti sollevati siano stati i più importanti e forse esigono un confronto con i responsabili politici.

Questi elementi di informazione apportati nell'ultimo giro di tavolo confermano l'urgenza di provvedere, al di là dei tempi lunghi che comporteranno l'esame nel Comitato ristretto e nella Commissione (se lavorerà in sede deliberante). Credo che sia urgente un confronto su questa parte: la fuga dei cervelli e delle capacità è quotidiana. A me è capitato un caso proprio ieri: a un giovane con grandi capacità manageriali hanno offerto

un posto in Nigeria. È un pericolo grosso questo della dispersione delle energie.

ANDREOTTI. Nel corso dell'ultima seduta dell'indagine conoscitiva, quando abbiamo sentito i rappresentanti dei sindacati del Ministero degli esteri, abbiamo ascoltato la raccomandazione di stabilizzare quelli che già lavorano nella cooperazione. Abbiamo anche chiesto di ricevere dati quantitativi disaggregati per poter decidere meglio.

Adesso ci è stata riferita un'informazione importante a proposito della possibilità di formazione continua degli esperti. Dovremmo vedere come si conciliano questi aspetti. Abbiamo un vincolo costituzionale secondo il quale agli impieghi pubblici si accede solo per concorso; non so se questa previsione rimarrà nella nuova stesura della Carta costituzionale, ma attualmente abbiamo questa difficoltà. È importante quello che ci è stato detto: un insieme di misure elastiche consentirebbe di offrire preparazione e di utilizzare le energie che ci sono senza ritornare alle forme di «pseudoavventiziato» che hanno molto compromesso l'attività della pubblica amministrazione.

PRESIDENTE. Prima di passare la parola ad dottor Di Calisto per il suo intervento finale, voglio rispondere ai colleghi che hanno avanzato delle proposte che io condivido.

Mi sembra che sia emersa una duplice esigenza. Anzitutto di fare il punto sull'Albania e più in generale su quelle situazioni in cui l'Italia ha responsabilità gestionali, quindi anche Bosnia e Macedonia. Tra l'altro da questo punto di vista ci sono ipotesi di rafforzamento della nostra presenza. Una discussione con il Governo su questo piano mi sembra estremamente opportuna. Evidentemente si tratta di un argomento che tocca anche la cooperazione.

In questa fase storica non possiamo limitarci a una funzione di indirizzo e di controllo riferita alle linee di politica internazionale; dobbiamo esplicitare la nostra attività soprattutto in quelle aree in cui l'Italia ha responsabilità dirette a nome della comunità internazionale.

C'è poi il discorso, emerso attraverso le vostre parole, che il senatore Servello ha colto: mentre siamo in corso d'opera, che cosa succede nella cooperazione e come si riflette sulla cooperazione attuale il nostro lavoro e i suoi tempi? I nostri ospiti sono stati troppo garbati per dirlo esplicitamente, ma ho colto tra le righe una sorta di sollecitazione a fare presto e bene, anche se è sempre difficile.

ANDREOTTI. È molto utile aver ascoltato chi ha un'esperienza diretta; finora abbiamo avuto contatti solo con esperienze filtrate.

PRESIDENTE. Ci creiamo una specie di vuoto pneumatico per nostra tranquillità; è efficacissimo ma esclude la conoscenza di una realtà che è in moto e sui cui anche quando non decidiamo, incidiamo direttamente. La proposta del senatore Servello di chiedere al sottosegretario Serri o al direttore generale, o a tutti e due, di fare il punto e di affrontare anche

la questione della transizione (dovremmo scrivere anche delle norme transitorie) a me sembra molto puntuale.

Detto questo, restituisco la parola al dottor Di Calisto soprattutto per i chiarimenti che ha chiesto il senatore Vertone Grimaldi a proposito dell'Albania.

DI CALISTO. L'aspetto più semplice è quello decisionale, cioè chi decide. Abbiamo detto che la cooperazione è diventata una sorta di categoria, si è creato il suo linguaggio, eccetera. Quando si definiscono i progetti di cooperazione, quindi i programmi da realizzare in un determinato anno e in un determinato paese (per esempio l'Albania), vi è un rapporto a due se non a tre: il donatore (cooperazione e ambasciata o cooperazione e Ministero), che in qualche modo esprime preferenze di carattere tecnico e politico; poi c'è la componente del paese, laddove vi sia un governo costituito: essa esprime la preferenza, per esempio, per la costruzione del porto di Valona piuttosto che di quello di Shengjn; infine ci sono gli organismi internazionali che operano nell'area. Il progetto è semplicemente la tessera di un mosaico ben più complesso cui partecipano vari organismi.

In Albania operano praticamente tutti, e in questo senso rispondo anche al senatore Vertone Grimaldi. La risposta che avevo dato al senatore Biasco era un po' pessimistica, ma si riallacciava a quanto affermava Margherita Paolini. In Albania abbiamo assunto un ruolo importante, ora però dobbiamo passare alla pratica. Lo facciamo con estrema difficoltà proprio per i fatti che ha citato lei, senatore Vertone Grimaldi. Per fortuna ci sono altri attori che stanno operando nel contesto, per cui può determinarsi la stessa situazione che veniva descritta per la Bosnia: se non manteniamo queste posizioni importanti (di fatto siamo diventati un punto di riferimento importante per il Governo albanese e per gli albanesi), con una serie di azioni coerenti riconoscibili sul territorio ed efficaci, perdiamo terreno rispetto ad altri operatori che sono più efficienti di noi.

PRESIDENTE. Credo che sia giunto il momento di ringraziare i nostri ospiti. Essi ci hanno dato un contributo vivo e non si sono lasciati confondere dal nostro modo di lavorare, un modo a cui siamo molto affezionati perchè l'informalità aiuta ad avvicinare le posizioni e soprattutto a focalizzare i problemi.

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

I lavori terminano alle ore 17,30.

ALLEGATO A

NOTA CONSEGNATA DALLA DOTTORESSA PAOLINI

Nella giornata del 30 aprile scorso ha avuto luogo presso la sede dell'UTL di Sarajevo un incontro con rappresentanti delle ONG italiane e di alcune ONLUS operanti in Bosnia sin dal periodo della guerra.

La riunione è stata preceduta da una attenta visione dei vari disegni di legge e documenti sulla riforma della cooperazione. Nonostante la discussione si sia concentrata sugli aspetti più operativi, in sede di dibattito non si è potuto fare a meno di commentare anche il quadro di riferimento concettuale e tematico a cui i vari disegni di legge si ispirano e alla coerenza con esso degli obiettivi e dei circuiti funzionali proposti.

Obiettivo della riunione era di concordare, sulla base delle specifiche esperienze maturate e della intensa collaborazione intercorsa, un documento unitario che riassume, per punti, alcune osservazioni e raccomandazioni ritenute di fondamentale importanza per la buona riuscita delle operazioni sul terreno.

Senza la pretesa di definire modelli, perchè la rapidità di mutamento e la specificità dei contesti internazionali esclude la possibilità di definirli aprioristicamente, si è convenuto sulla particolare validità dell'esperienza in Bosnia perchè ha permesso di verificare in concreto:

la complessità del tanto teorizzato passaggio «dall'emergenza alla riabilitazione e allo sviluppo»;

il valore e l'efficacia della stretta collaborazione e concertazione sul terreno tra i vari soggetti operativi, inclusi i *partner* locali a pieno titolo coinvolti.

Questa impegnativa collaborazione ha permesso di capitalizzare le rispettive esperienze, governative e non, ed ha potuto esprimere una complessiva e positiva politica di cooperazione che ha contribuito a ridare credibilità al settore ed anche, in maniera determinante, ad affermare l'immagine del paese Italia nella regione.

Nel 1996 il comitato per l'aiuto allo sviluppo (DAC) dell'OCSE ha promosso in termini altamente positivi la cooperazione italiana, indicando il suo operato in corso in Bosnia come esempio per le cooperazioni di altri paesi.

In effetti nel 1997 e nell'anno in corso, altri paesi donatori e organizzazioni comunitarie (ECHO e in particolare la DG1-A) stanno adottando alcuni degli schemi progettuali ed operativi già sperimentati dal «*network*» della cooperazione italiana governativa, non governativa e degli enti locali.

Si riassumono qui di seguito i punti del dibattito come doveroso contributo ai lavori della Commissione.

OSSERVAZIONI

Nei territori della ex Jugoslavia la cooperazione allo sviluppo ha dimostrato la capacità di esprimere una vera e propria *policy* di settore, confermandosi come parte integrante della politica estera dell'Italia al cui operato ha predisposto un contesto particolarmente favorevole con tutte le parti in conflitto. La questione ha tanto più rilievo in quanto l'area dell'Est Europa e dei Balcani si configura sempre più come una regione prioritaria e di grande impegno per l'Italia che ha una doppia funzione diretta e di avanguardia nei confronti degli altri *partner* europei.

Principi – Quelli cui il DAC (OCSE) invita ad ispirarsi per gli anni a venire, in particolare, della democrazia partecipata e del ruolo centrale delle popolazioni e delle risorse umane, sono condivisibili non solo sul piano etico-concettuale ma ora anche perchè sperimentati come particolarmente efficaci dalla cooperazione italiana in Bosnia Herzegovina. L'esperienza ha dimostrato che implicare fortemente i *partner* locali nella formulazione e gestione degli interventi sin dalla fase di più acuta emergenza, aumenta in maniera esponenziale l'efficacia degli interventi e la loro sostenibilità.

Finalità – Trattandosi della prima legge formulata da un paese OCSE dopo l'elaborazione delle linee-guida del 1996, si ritiene che un riferimento più esplicito alle direttive DAC nella esposizione delle finalità della legge, magari con l'utilizzo dello stesso linguaggio, le conferirebbe maggiore chiarezza, forza e riscontro internazionale.

In generale, per quanto riguarda le finalità, il testo del disegno di legge n. 2453 (PDS) appare più omnicomprensivo degli altri; tuttavia potrebbe essere opportuno riprendere dal disegno di legge n. 2781 (PPI) il criterio che le priorità della cooperazione siano determinate anche in modo autonomo, ancorchè armonizzato rispetto agli altri aspetti della politica estera italiana.

Per quanto riguarda la definizione dei paesi beneficiari, il termine «PVS» è ormai decisamente limitativo e superato: pertanto occorrerebbe, come fa il disegno di legge n. 2781 (PPI), inserire esplicitamente anche i paesi dell'Est, definiti paesi ad economia di transizione. Ovvero potrebbe essere utilizzato un unico termine per tutti i paesi – paesi più svantaggiati (PPS) – riprendendo l'aggettivo con cui il disegno di legge n. 2453 (PDS) definisce le popolazioni a cui viene indirizzato l'APS.

Operatori – (Potenzialità e limiti degli operatori sul terreno):

Le ONG – La loro evoluzione nell'ultimo periodo le ha portate ad assumere un ruolo sempre più rilevante, fino ad essere il soggetto di riferimento per la gestione sul campo delle attività di gran parte delle cooperazioni bilaterali. L'operatore ONG si è confermato essere quello che maggiormente riesce a stabilire un rapporto di corretto partenariato.

Non a caso la maggior parte degli interventi comunitari (ora anche il 45 per cento di quelli della Banca Mondiale) vengono oggi realizzati da ONG.

Con un notevole sforzo di autoriorganizzazione e con il supporto ed il coordinamento dell'UTL, un considerevole nucleo di ONG Italiane è riuscito a recuperare i valori intrinseci delle organizzazioni senza fine di lucro e anche a dotarsi di quei livelli di professionalità oggi indispensabili per realizzare azioni efficaci e tempestive. Appare dunque opportuno prevedere per le ONG una quota determinante dell'APS bilaterale, sia per interventi di emergenza che di sviluppo.

Le Organizzazioni Internazionali – Pur nell'ambito di ruoli incontestabili e necessari, hanno dimostrato spesso una seria difficoltà nell'adeguarsi alle diverse realtà e situazioni. Questo ha limitato la loro capacità realizzativa, la tempestività e l'efficacia delle azioni in emergenza. La tendenza attuale è di attestarsi il più possibile nelle more dell'emergenza per evidenti difficoltà nell'affrontare i problemi complessi della transizione, creando inoltre spesso confusione sui ruoli specifici che loro competono per attirare più finanziamenti. Pur con le dovute eccezioni, risentono della generale crisi del sistema delle Nazioni Unite: proporzionalmente alla diminuzione di efficienza cresce la quota di risorse finanziarie che alcune organizzazioni tendono a dirottare sulle proprie spese di funzionamento invece che sulle attività istituzionali a cui sono destinate. Spesso si attribuiscono anche ruoli che loro non competono per sopperire alla latitanza di altre organizzazioni. La quota dell'APS multilaterale va dunque attentamente riconsiderata nel suo complesso e nella sua ventilazione tra i vari operatori, sulla base della loro efficienza e capacità di porsi all'altezza di ruoli più impegnativi.

La Cooperazione governativa (sul campo) – La sua presenza diretta sul terreno è l'unica che può garantire all'Agenzia il flusso informativo sulla verifica e il monitoraggio delle attività.

In Bosnia si è rivelata un operatore indispensabile per organizzare interventi che spesso hanno efficientemente integrato le azioni delle organizzazioni internazionali ed attivato un intenso lavoro di coordinamento tra i diversi attori. Questo coordinamento è stato poi assunto formalmente da ECHO, con cui la nostra cooperazione ha mantenuto un rapporto privilegiato nella elaborazione dei piani di intervento.

La gestione diretta, che si è dovuta svolgere in tutta la fase della guerra in Bosnia senza l'appoggio logistico e di sicurezza di contingenti militari come gli altri paesi e senza poter operare a tutto campo con le ONG per innumerevoli ostacoli burocratici, pur se di indubbia utilità è stata comunque vissuta come una forzatura, assolutamente da evitare nella nuova normativa. Infatti ci si è impegnati, oltre che in operazioni di soccorso, in iniziative tematiche avanzate quali il recupero psicofisico dei minori traumatizzati dal conflitto e la promozione del ruolo femminile, che si sono rivelate di grande impatto ma che devono ora essere ampliate e re-

plicate da operatori provvisti di maggiore agilità gestionale (ONG, enti locali, università, eccetera).

La Comunità Europea – Le organizzazioni del settore aiuti umanitari e ricostruzione hanno risentito di una tardiva presenza sul terreno che ha comportato in una prima fase l'erogazione di notevoli risorse con scarsa visibilità e risultati. Si è registrato nel 1997 un netto miglioramento delle attività di ECHO grazie all'organizzazione di una presenza capillare sul terreno e ad una più razionale e articolata utilizzazione delle ONG. È stata scelta come più incisiva la formula di «progetti integrati» già praticati fin dal 1996 dalla nostra cooperazione. Si è registrato, peraltro, un sensibile distacco tra la componente umanitaria ECHO e quelle di ricostruzione delle DG, proprio nella fase che richiedeva una forte complementarità di azione ed in quella organizzativa di *face-out* graduale e calibrato dalla riabilitazione alla ricostruzione.

Da sottolineare comunque l'estrema rapidità con cui i vari uffici comunitari valutano e finanziano (al 100 per cento) i programmi presentati o affidati alle ONG: nella valutazione è determinante il parere della delegazione comunitaria sul terreno.

Gli Enti locali – Si sono affacciati con operazioni di gemellaggio, prevalentemente umanitarie, incoraggiate dagli uffici della cooperazione governativa di Mostar, Sarajevo e Tuzla e da questi logisticamente sostenute durante il periodo della guerra. Molto attivi sono stati soprattutto comuni e provincie, poi gradatamente sono intervenute le regioni che hanno cominciato azioni di cooperazione solidale e rivolte a forme di *partnership* imprenditoriale, nonché per la riconversione economica.

In molte aree come le regioni di Tuzla, Zenica, Mostar e Banja Luka, l'azione degli enti locali si è, con indubbia efficacia, integrata alle azioni della cooperazione governativa nonostante la mancanza di un chiaro quadro di riferimento normativo. Questo tipo di operatore, se in un ruolo ben definito, potrà essere determinante a sostegno dei processi di *capacity* ed *institutional building*, indispensabili per attivare la transizione allo sviluppo. Finora ha potuto usufruire di incerti e saltuari cofinanziamenti MAE tramite la 212 della DGAE.

L'entrata in campo degli enti locali è stato un fenomeno particolarmente italiano che si sta estendendo rapidamente ad altre regioni dell'Europa (comuni e regioni della Spagna, Portogallo, Olanda, Francia, Belgio, Paesi Scandinavi, eccetera). L'azione degli enti locali viene definita con l'ampio termine di cooperazione decentrata. Su questa definizione afferiscono interpretazioni anche molto diverse. Va dunque chiarito anzitutto qual è il suo ruolo dominante, quali sono le competenze del suo complessivo sistema organizzativo, se debba avere una dimensione preferibilmente a livello di sottosistemi regionali europei.

Destinatari – Secondo il concetto di *partnership* proposto dal DAC occorre definirli non come beneficiari, ossia in un ruolo meramente passivo, ma come *partner*, cioè protagonisti del loro sviluppo, considerandoli

in ruolo attivo anche quando si trovano nelle condizioni di bisogno estremo. Sempre ispirandosi alle linee guida del DAC e tenuto conto dell'esperienza in Bosnia, occorre fare una distinzione tra sanzioni imposte ai Governi e l'aiuto umanitario alle popolazioni (vedi articolo 2 del disegno di legge n. 2453 del PDS), che deve essere mantenuto per non criminalizzare anche chi è vittima di quei Governi. Si concorda sul fatto che le risorse dell'APS non possono essere utilizzate per finanziare azioni di carattere militare o di polizia; ciò non toglie che l'esperienza della Bosnia ha registrato una importante e nuova collaborazione sul terreno tra cooperazione governativa, ONG, cellula umanitaria (G5) e il nucleo del genio militare del contingente italiano SFOR.

L'istituzionalizzazione di tale operativa collaborazione, tramite un ufficio apposito di collegamento sotto responsabilità civile, come sembra proposto dal disegno di legge governativo, appare opportuna ed utile.

RACCOMANDAZIONI

Aggancio alla riforma del regolamento organizzativo del MAE –

La riforma della cooperazione deve agganciarsi, se non temporalmente almeno concettualmente, alla riforma del MAE tenendo conto dunque di un contesto di riferimento più funzionale di competenze geografiche e vocazioni tematiche. Appare coerente la collocazione di un ufficio o servizio per l'APS (non una direzione centrale) all'interno della prevista Direzione generale per le organizzazioni internazionali, i diritti umani e l'APS; questo ufficio che il disegno di legge n. 2453 (PDS) definisce UCAPS (Ufficio centrale per l'APS), dovrebbe funzionare come «incubatore» di strategie e come *link* tra le politiche di cooperazione e la politica estera. In base alla nostra esperienza sul terreno, in assenza della contestualità tra riforma della cooperazione e quella del regolamento MAE e di un collegamento funzionale tra le due, si rischia di operare senza un contesto chiaro di riferimento (considerazione condivisa anche dagli ambasciatori).

Una Agenzia funzionale – Indipendentemente dalle formule, quello che conta è che la struttura centrale sia il più possibile agile e dedicata esclusivamente ad attività di concertazione e coordinamento, affidamento e controllo delle attività di cooperazione. È indispensabile separare completamente le suddette funzioni da quelle di gestione diretta delle iniziative, gestione delle risorse ricevute, responsabilità per i risultati raggiunti.

In pratica, non si ritiene opportuno dare la possibilità all'Agenzia di gestire direttamente programmi dalla stessa approvati, monitorati e controllati.

Al tempo stesso è fondamentale, per la piena rispondenza dell'Agenzia ai suoi compiti, dotarla di una articolata presenza sul terreno almeno in tutti quei paesi considerati prioritari, attraverso una rete di «antenne» di cooperazione: uffici periferici collocati presso le ambasciate e con margini di autonomia operativa, che si avvalgono prevalentemente di competenze

tecniche locali. Questa configurazione da un lato garantisce la necessaria efficienza sul terreno ed un impiego ottimale delle risorse per il coordinamento e il monitoraggio delle attività, dall'altro garantirà all'agenzia la continuità e l'aggiornamento del flusso di informazioni e valutazioni necessarie al perfezionamento delle strategie di cooperazione. Le ONG hanno sottolineato la enorme difficoltà di coordinare le iniziative direttamente solo con Roma e quanto invece le cose funzionino bene quando *in loco* è presente una UTL efficiente.

Volontari e Cooperanti – È indispensabile mantenere il diritto del personale alla registrazione dei contratti con la conseguente copertura contributiva ed assicurativa. La copertura dei relativi costi dovrà essere caricata direttamente sul bilancio dei programmi, aggiungendo la voce al capitolo «costi del personale». Va tenuto presente che questo aumenterà i costi fissi dei programmi e quindi i massimali previsti andranno adeguati. Questo è uno dei capitoli di spesa che rende necessario l'aumento della quota prevista per le attività con le ONG, come trasferimento della quota bilaterale che su questa voce fino ad ora veniva erogata e gestita direttamente dal MAE.

Formazione di futuri volontari e cooperanti – Si ritiene opportuno inserire nella nuova normativa una sorta di direttiva vincolante che incoraggi ed allo stesso tempo regoli l'ingresso di nuove leve giovanili nel mondo della cooperazione. Occorre infatti dare possibilità di tirocinio pratico e la necessaria esperienza di campo a molti giovani che intendono occuparsi di cooperazione e a cui diversi istituti italiani, soprattutto università, hanno iniziato a dare una preparazione di base e specialistica. Si potrebbe realisticamente garantire un *turn over* di almeno 300 giovani/anno all'estero, inseriti come personale di supporto agli esperti che gestiscono programmi coperti da contratti equiparati al livello minimo di quelli dei volontari, i cui costi aggiunti a quelli del personale esperto dovranno essere riconosciuti dal MAE. Questa proposta viene avanzata sia per i programmi gestiti dalle ONG, sia per quelli degli enti locali, sia per le sedi periferiche della cooperazione governativa. Al tempo stesso è necessario mantenere e rafforzare il programma dei JPO negli organismi internazionali. Per questo, come nel caso precedente, occorre garantire procedure di selezione collegate ai *network* degli istituti e centri di formazione con i quali l'Agenzia entrerà in un organico collegamento per potenziarne l'efficacia a questo scopo. Il *network* è aperto sia ai futuri utenti, che ai diversi soggetti della cooperazione.

Valorizzazione delle risorse umane della cooperazione – È necessario capitalizzare, in questa impegnativa fase di transizione internazionale, i vari livelli di esperienza maturati dagli operatori di cooperazione che a vario titolo hanno dato il loro contributo in strutture governative, non governative e negli organismi internazionali. Non si tratta di garantire forme di riciclaggio nelle nuove strutture e funzioni operative, ma di ca-

pitalizzare, come dovrebbe fare ogni sana azienda, le risorse umane in essa impegnate. Una delle modalità più efficaci attraverso le quali tale capitalizzazione viene realizzata è quella di impiegare in modo continuativo questi operatori proprio nello svolgere compiti di formazione ai diversi livelli e settori, utilizzando la loro eterogeneità di provenienza e di esperienza e sulla base delle effettive capacità di trasferire l'esperienza sul campo all'interno dei *network* formativi di cui al punto precedente.

Cooperazione decentrata – L'esperienza in Bosnia sta dimostrando che l'azione di cooperazione finalizzata allo sviluppo sociale ed economico può essere sostenibile solo se appoggiata da parte delle società e delle comunità locali. L'azione che deve essere sviluppata a livello di interlocutori decentralizzati europei (gli enti locali) deve puntare sugli interlocutori sociali ed economici di base, con l'attenzione però a coinvolgere il maggior numero possibile di attori delle due comunità locali che si mettono in comunicazione. A questa scala si può agire in maniera molto più pertinente sia che si tratti di sviluppo economico che di ambiente, di apprendistato di democrazia, di riconversione economica e, fondamentale, di *institutional building*. Una concertazione in tal senso si sta già sviluppando a livello di sottosistemi regionali grazie all'attivismo di alcuni operatori europei. Occorre tuttavia, per rendere la cooperazione decentrata meno «provinciale», operare in sede di Unione europea per armonizzare gli strumenti dell'aiuto e garantire una funzionale complementarietà alle varie iniziative. A questa componente di qualità dell'APS bilaterale occorre garantire in operazioni specifiche una quota dignitosa che non può essere semplicemente inglobata nel pacchetto unico di risorse, già esiguo, riservato alle attività ONG e ONLUS.

La distribuzione delle risorse finanziarie – Occorre riconsiderare in maniera più funzionale la distribuzione delle risorse in funzione della loro effettiva capacità di essere spese. Molto frequentemente abbiamo riscontrato sul campo operazioni finanziariamente sovradimensionate e, come tali, di difficile coordinamento ed attuazione; in altri casi progetti che non hanno potuto raggiungere il massimo della loro efficacia per la mancanza di modestissime risorse finanziarie. In generale, comunque, una schematizzazione troppo rigida e scarsamente coordinata tra APS multilaterale e APS bilaterale rende difficile il controllo sulla corrispondenza degli obiettivi così come la separazione netta di gestione tra dono e credito finisce per rendere meno efficace, e sicuramente meno visibile, l'impegno finanziario complessivo. Senza entrare nel merito della gestione che dovrebbe nel caso dei crediti mantenere l'Agenzia collegata al Tesoro, quello che più interessa sottolineare è quanto sia importante che tutte le componenti dell'APS possano essere messe in relazione per poter ciascuna contribuire a creare azioni complementari sul terreno. L'esperienza in Bosnia sta dimostrando che una gestione intelligente e coordinata che permetta di intervenire con gli strumenti più appropriati è spesso risolutiva nello sbloccare situazioni anche politicamente incerte. La stessa Banca

Mondiale sta cominciando a muoversi con disinvoltura tra interventi di riabilitazione urgente e quelli di tipo strutturale. Tornando al dono, mentre occorrerà ricalibrare sui soggetti più efficaci l'APS multilaterale ed impegnarsi in generale per sostenere il processo della loro riforma, la quota bilaterale, escludendo le attività di gestione diretta (si manterranno solo le spese di funzionamento e di aggiornamento), libererà le risorse necessarie per dare il giusto sostegno ai veri operatori della cooperazione bilaterale (ONG, ONLUS, enti locali, università, eccetera).

Gli interventi di emergenza e di riabilitazione urgente - Va distinto con molta chiarezza tra le emergenze dovute a cause naturali improvvise con durata limitata prevedibile e quelle a carattere complesso create da carestie o da eventi bellici di durata difficilmente prevedibile. Le prime sono affrontabili con strumenti generalmente predisposti a livello internazionale ed a cui le cooperazioni bilaterali possono contribuire. In questa emergenza la mobilitazione di ONG specializzate, di corpi militari e di protezione civile potrà rivelarsi appropriata. Il trasferimento immediato di un fondo *in loco* e di un *team* di esperti che può sul terreno seguire l'arrivo e la distribuzione dei soccorsi o effettuare gli acquisti *in loco* dei beni necessari può essere un'altra modalità percorribile anche complementare a quelle precedenti. Questo tipo di emergenza, che è sostanzialmente manifestazione di solidarietà da comunità internazionale a paese e di gestione relativamente semplice, potrebbe direttamente essere seguita dal già definito ufficio UCAPS (vedi disegno di legge PDS) all'interno della struttura MAE (finanziata sull'APS multilaterale e bilaterale sulla base di schemi operativi e convenzioni prefissati). Le emergenze di tipo più complesso e che necessitano di azioni combinate volte ad affrontare i bisogni immediati, ma anche a predisporre con modalità rapide le condizioni per un ritorno alla situazione pre-evento (riabilitazione urgente) nonché quelle azioni preventive volte ad ostacolare il ripetersi del medesimo dovranno essere di competenza dell'Agenzia. Anche in questo caso l'esperienza ci ha insegnato che il *timing* della transizione deve mantenere aiuti umanitari per più tempo del previsto al fine di stabilizzare specifiche situazioni particolarmente critiche. Al tempo stesso le azioni umanitarie, mentre fanno fronte ai bisogni primari, devono, per quanto possibile, fin dall'inizio, contemporaneamente sviluppare forme di riorganizzazione delle strutture sociali e delle infrastrutture essenziali. In altri termini è indispensabile mantenere un *continuum* di impegno e non creare *shock* per l'interruzione improvvisa dell'aiuto umanitario, mentre quello di ricostruzione è ancora *in fieri*. Questa lezione è stata imparata dagli organismi comunitari, da ECHO in primo luogo, che la sta assumendo come un criterio metodologico, ed anche da molte cooperazioni bilaterali. Si è infatti capito che questo approccio permette di costruire sul terreno programmi di sviluppo sostenibili molto più efficaci. La gestione di queste emergenze-riabilitazioni complesse spetta all'Agenzia con il contributo delle sue «antenne» periferiche che permetteranno di mettere in sintonia

le concertazioni a livello nazionale ed internazionale dell'Agenzia con quelle che avvengono sul terreno.

Azioni urgenti per la ripresa delle attività prima della riforma –

Se importanti sono le norme transitorie per garantire la continuità delle operazioni, è anche vero che occorre prevedere alcune azioni urgenti per uscire dall'attuale situazione di stallo che vede completamente bloccato l'APS bilaterale. Senza voler entrare in polemiche, si riscontrano comunque da parte dell'Amministrazione azioni che penalizzano oggettivamente proprio questa parte della cooperazione. Qualche esempio: da un lato il blocco degli anticipi sui programmi affidati e promossi ha definitivamente paralizzato le iniziative tramite ONG; dall'altro il paradosso che riguarda la selezione di esperti da mandare sui programmi con esperienza continuativa almeno quinquennale, parallelamente al blocco delle proroghe ad esperti che lavorano su progetti in corso (molti di emergenza) per aver fatto più di cinque anni con la cooperazione; ancora *in itinere* poi la pratica di estensione della copertura assicurativa agli esperti a contratto della cooperazione a sei mesi da un parere del Consiglio di Stato che vincolava l'amministrazione a regolarizzare la propria posizione. Questo periodo di interregno e il degrado progressivo delle pratiche di cooperazione rischiano di creare grave pregiudizio a quel decollo deciso e vigoroso che tutti ci auspichiamo dalla riforma.

Alla riunione sopracitata hanno partecipato le seguenti ONG: Aibi, Cefa, Gvc, Iscos, Acli-Ipsia, Arcs-Arci, Molisv, Cesvi, Intersos, Caritas, Cisp, Cric, ICS.

ALLEGATO B

NOTA CONSEGNATA DAL DOTTOR DI CALISTO

Il presente testo, seppur predisposto in termini molto limitati di tempo, cerca di rendere conto delle situazioni operative riscontrate durante i primi mesi di attività sul terreno evidenziando una serie di problematiche che si ritiene debbano essere affrontate e risolte fin dal momento della stesura della nuova legge di cooperazione.

Il programma di cooperazione in favore dell'Albania, nonostante le ben note ristrettezze di *budget* della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (DGCS), si caratterizza sia per la sua ampiezza finanziaria che per la sua articolazione tematica, fattori questi che pongono ormai l'Albania fra i primi paesi *partner* dell'Italia in tema di cooperazione allo sviluppo.

Più in particolare il nostro paese si è impegnato sinora a fornire aiuti per un ammontare di 445 miliardi di lire circa (sia sotto forma di doni che sotto forma di crediti di aiuto). In tale ambito sono compresi i primi interventi straordinari realizzati dalla cooperazione a partire dal 1991. Nel-

l'ambito di tale ammontare finanziario si hanno interventi tuttora in corso per un totale di 143,4 miliardi di lire ed interventi da avviare per un totale di 65,3 miliardi.

È ora in corso di avanzata fase di definizione un nuovo piano triennale di aiuti (1998-2000) per un ammontare di altri 210 miliardi.

In Albania sono operative, oltre alla cooperazione italiana, numerose altre strutture multilaterali e bilaterali che operano nell'ambito dell'APS (Aiuto Pubblico allo Sviluppo). Tutte queste strutture operano per favorire al massimo il processo di stabilizzazione del paese che deve attraversare un difficile momento di riforme strutturali volte ad organizzare il comparto statale verso forme più compatibili con l'economia di mercato e con i processi democratici di gestione della cosa pubblica.

Tra i principali organismi che operano in Albania svolgono un ruolo guida il Fondo monetario internazionale, la Banca Mondiale e l'Unione europea che dispongono tutte di delegazioni molto attive nel paese.

Il momento attuale si caratterizza per una estrema fluidità dato che, da un lato, tutte le principali organizzazioni di cooperazione presenti spingono il Governo albanese verso l'adozione di una serie di misure di riaggiustamento strutturale macroeconomico che comporteranno dei sacrifici per la popolazione già sufficientemente provata sia dal basso livello di vita medio – il reddito *pro capite* si è attestato nel 1997 intorno ai 600 \$ USA per anno – sia dalla crisi economico-istituzionale dello scorso anno. D'altro canto il Governo non può, per evidenti motivi di sicurezza interna e quindi di stabilità, presentarsi all'opinione pubblica solo con misure restrittive senza dimostrare alla stessa che comunque in qualche modo il flusso degli aiuti ha cominciato a produrre effetti.

In questo contesto, il ruolo italiano risulta particolarmente difficile, dato che mentre gli altri donatori cominciano ad attuare degli interventi visibili di aiuto, la nostra cooperazione si scontra con una serie di difficoltà procedurali ed operative che rallentano di fatto il *delivering* degli aiuti promessi rischiando di provocare un declassamento rispetto ad altri paesi che pur con interventi finanziari di minore entità dimostrano maggiore efficienza e speditezza operativa.

È proprio dall'analisi di questa situazione che emergono una serie di punti di debolezza dell'attuale assetto legislativo della nostra cooperazione che occorrerebbe tenere in debito conto nella redazione del nuovo testo di legge.

Si elencano di seguito i principali punti di riflessione che scaturiscono dall'analisi dell'esperienza sul terreno sinora effettuata.

1. L'assetto procedurale attuale della cooperazione italiana risulta molto datato rispetto a quello adottato da tutti i principali organismi di cooperazione bilaterale e multilaterale. In pratica la nostra cooperazione deve colmare da questo punto di vista un *gap* di almeno 10 anni.

2. La compatibilità delle nostre procedure con quelle previste da quasi tutti gli altri organismi è ormai scarsissima.

3. Esiste inoltre il problema che le attuali procedure della cooperazione risultano esposte ad una serie di normative interne al Governo italiano stesso che rischiano in alcuni casi di bloccare per mesi se non per anni interi settori operativi di fondamentale importanza per lo svolgimento delle attività di cooperazione. Di fatto non esiste una certezza del diritto dato che le procedure possono essere modificate da normative che intervengono in corso d'opera. Ad esempio, la recente legge che proibisce la pratica della concessione di anticipazioni nella pubblica amministrazione, ha di fatto bloccato tutti i programmi che vengono realizzati dalle ONG che, per loro struttura stessa, non sono in grado di affrontare esposizioni finanziarie rilevanti anche nel breve periodo.

4. La struttura stessa degli interventi finanziati a dono presuppone che la cooperazione operi in qualità di committente, in sostituzione della controparte locale, che quindi viene marginalizzata nella realizzazione del singolo progetto.

5. La struttura degli interventi finanziati a credito di aiuto prevede invece che il committente sia lo stesso Governo beneficiario che può operare solo attraverso contratti stipulati di norma con aziende italiane (credito legato), limitando moltissimo l'applicabilità di tale forma operativa alle attuali formulazioni dei programmi di cooperazione. Nei crediti di aiuto la struttura di controllo delle operazioni sul terreno è molto scarsa se non del tutto assente, derivando infatti l'attuale assetto procedurale, da una sorta di analogia con le procedure della vecchia «legge Ossola» che era stata concepita per regolare il settore dei crediti cosiddetti commerciali.

6. Tutti i principali organismi di cooperazione operano oggi con un assetto procedurale identico che presuppone come committente il paese in via di sviluppo conferendo a quest'ultimo un ruolo di principale attore. Ovviamente sono comunque previsti in ogni progetto meccanismi di Assistenza tecnica (*Project Management Unit*) e di controllo. Le procedure operative per la gestione dei doni (altrimenti detti prestiti non rimborsabili) e dei crediti di aiuto sono le stesse.

7. La differenza procedurale della cooperazione italiana crea quindi non solo una difficoltà di integrazione nell'ambito dei principali programmi di sviluppo con l'Albania ma anche una difficoltà di relazione con la controparte che, nel caso dell'Italia, deve spesso adattare procedure interne ormai abbastanza rodiate al nostro caso. In altri termini attualmente se nei doni il paese beneficiario è praticamente escluso dalla gestione, nel credito è la nostra cooperazione che a sua volta viene esclusa dalla gestione.

8. Esiste inoltre una difficoltà ad interloquire efficacemente con le istituzioni finanziarie internazionali (*World Bank*, BEI, BERS), dato che non c'è possibilità di contatto diretto con esse in quanto presso queste ultime vi è una delegazione del Ministero del tesoro. La cooperazione quindi per avere dei contatti operativi con queste strutture deve passare per una serie di canali istituzionali che spesso, per quanto rapidi siano, fanno perdere di tempestività all'azione da intraprendere. Valga come

esempio il fatto che in Albania sono stati effettuati cofinanziamenti per circa 70 miliardi e sui progetti o programmi cofinanziati non c'è un solo esperto italiano che ne segua la gestione.

Alla luce di quanto precede si ritiene che i seguenti punti dell'assetto istituzionale possano essere migliorati di molto.

a) Appare condivisibile la concezione di due strutture separate, una di coordinamento politico e di controllo ed una operativa, ma è altrettanto importante chiarirne sin da ora i rispettivi ambiti in modo da trasformarle in due strutture complementari che non siano in competizione.

b) Nella realizzazione del processo di cooperazione si identificano almeno i seguenti tre punti fondamentali che occorre regolare.

A livello di definizione di programma-paese (macro economico), la competenza dovrebbe essere affidata alla struttura di indirizzo politico che, tuttavia, dovrebbe avvalersi delle analisi effettuate dalla struttura operativa;

a livello di identificazione dei singoli programmi da finanziare nell'ambito del programma paese, la competenza dovrebbe essere nell'ambito della struttura operativa che a sua volta non può comunque effettuare delle scelte di carattere esclusivamente tecnico, in quanto occorrerà comunque avvalersi di analisi di carattere politico a carico della struttura di indirizzo. In ogni caso il «ciclo di progetto» che consiste nella identificazione, nella formulazione, nell'attuazione e nel controllo dei programmi di cooperazione non può essere spezzato affidandone una componente ad altre strutture;

la struttura operativa deve essere dotata ineluttabilmente di antenne locali che operino in strettissimo contatto con le ambasciate conferendo comunque al personale uno *status* giuridico appropriato. I rapporti tra le due strutture periferiche dovrebbero essere di carattere il più possibile funzionale ed operativo ma non gerarchico in quanto in tale modo si snellirebbero di molto le procedure connesse all'attuazione dei singoli interventi di cooperazione. Ovviamente deve essere comunque fatto salvo il principio che l'ambasciatore resta comunque il rappresentante del Governo e quindi come tale deve non solo essere informato dell'andamento dei singoli programmi ma deve essere interpellato per tutte le questioni che esulano dalle competenze di carattere tecnico-operativo che dovessero sorgere nell'attuazione dei programmi di cooperazione.

c) A livello di assetto organizzativo della struttura operativa, la distinzione tra fondo doni e fondo rotativo (crediti di aiuto) risulta ormai superata. Come pure risulta superato il coinvolgimento di una terza struttura *a latere* - Medio credito centrale - per la gestione del fondo rotativo stesso. Sarebbe invece preferibile prevedere nell'ambito della struttura operativa una apposita sezione finanziaria che gestisca, eventualmente utilizzando tecniche bancarie, sia i doni che i crediti di aiuto. Le procedure operative dovrebbero essere le stesse: l'Unione europea chiama e gestisce ormai da tempo i doni come «prestiti non rimborsa-

bili». Tutto questo faciliterebbe al massimo i processi di formulazione, di attuazione e di controllo – ovviamente sui risultati – delle iniziative di cooperazione.

d) Per quanto attiene alle funzioni di indirizzo e di controllo politico la struttura del MAE dovrebbe essere dotata di un apposito ufficio di *policy making* in modo da correlare, nella fase di definizione del programma-paese e di identificazione degli interventi da realizzare in tale ambito, le analisi effettuate dalle varie Direzioni generali con quelle fornite dalla struttura operativa di cooperazione.

e) La struttura operativa dovrebbe essere dotata di procedure proprie e snelle in modo da evitare il ricorso alla contabilità ordinaria che di fatto si è mostrata inapplicabile nel caso della cooperazione. In tal modo le procedure potrebbero essere articolate in modo definitivo e stabile tenendo ben presente il principio della rapidità di intervento e della funzionalità di gestione. Ovviamente la struttura operativa dovrebbe essere dotata di un collegio di revisione dei conti.

f) A più di 15 anni dall'emanazione della legge n. 38 (1983) è necessario che anche l'Italia effettui una propria politica di *Institution Building* per quanto attiene al personale che opera nella cooperazione. In pratica si potrebbe operare secondo due linee direttrici:

non disperdere le esperienze sinora maturate, non esistono casi storici di strutture create dal nulla che abbiano funzionato; con questo ci si riferisce non solo al personale che opera nella attuale struttura della cooperazione, ma anche a tutti coloro che, nell'ambito degli organismi internazionali o in strutture di cooperazione autonome, abbiano maturato esperienze significative e durature; la struttura operativa dovrebbe inoltre assicurare al personale una stabilità ed una chiarezza contrattuale che al momento attuale nella DGCS è molto aleatoria;

assicurare alla struttura operativa al contempo il necessario ed articolato ricambio, ad esempio, come meglio esposto dalla dottoressa Paolini, prevedendo la possibilità di inserire sul terreno, per periodi limitati di tirocinio, giovani che abbiano frequentato presso istituti ed università corsi di materie inerenti allo sviluppo.

g) Occorrerebbe allargare infine il concetto di esperto di cooperazione allo sviluppo previsto dalla legge n. 49 del 1987, dato che tale competenza non è ormai solo limitata alle funzioni tecnico economiche, fondamentali comunque per la gestione del ciclo di progetto, ma esistono ormai competenze di tipo legale, amministrative e di supporto tecnico-logistico che vanno egualmente tenute in debito conto. Tutto questo diventerebbe pressochè automatico in una struttura operativa dotata del necessario *status* giuridico in cui sarebbe possibile effettuare una adeguata politica del personale.