

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

3^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari esteri, emigrazione)

INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI STRUMENTI DELLA POLITICA ESTERA ITALIANA

29° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 28 OTTOBRE 1998

Presidenza del presidente MIGONE

INDICE

Audizione del Direttore generale per la cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri

PRESIDENTE	Pag. 3, 4, 13 e <i>passim</i>	PETRONE	Pag. 4, 18, 21
BOCO (<i>Verdi-l'Ulivo</i>)	14		
CORRAO (<i>Dem. Sin.-l'Ulivo</i>)	16		
PROVERA (<i>Lega Nord per la Padania indep.</i>)	21		
SERVELLO (<i>AN</i>)	3, 13		

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il Direttore generale per la cooperazione allo sviluppo, ministro plenipotenziario Vincenzo Petrone.

I lavori hanno inizio alle ore 15,10

Audizione del Direttore generale per la cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sugli strumenti della politica estera. Riprendiamo l'indagine sospesa nella seduta del 22 settembre scorso.

È in programma oggi l'audizione del ministro Petrone che, come è noto, è il nuovo direttore generale della Direzione per la cooperazione allo sviluppo, che ringrazio per la sua presenza.

Il suo nuovo incarico, ministro Petrone, mi induce tra l'altro ad una precisazione; desidero infatti sottolineare che la presente audizione non è in funzione della nuova legge sulla cooperazione – in merito alla quale si renderà necessario prevedere un ulteriore appuntamento con il ministro Petrone per sviluppare questi argomenti nella sede opportuna – ma nasce dall'esigenza di fare il punto sull'esistente nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, tenuto conto che siamo anche alla vigilia del dibattito sui documenti finanziari dello Stato. Con il termine «esistente» ho inteso riferirmi non soltanto alla situazione attuale, ma anche all'immediato futuro; infatti, quali che saranno i ritmi, anche nella più ottimistica delle previsioni, prima che la cooperazione entri a regime in attuazione della nuova riforma, sarà comunque necessario un adeguato intervallo di tempo. Esiste pertanto un problema di pianificazione del settore della cooperazione per un periodo che sarà almeno di un anno ed è sostanzialmente per questa ragione che è stata prevista la presente audizione.

SERVELLO. Signor Presidente, innanzitutto desidero porgere un saluto da parte mia e dei colleghi al nuovo direttore generale per la cooperazione allo sviluppo, il cui nome era per me sconosciuto.

Leggo abitualmente una pubblicazione che viene edita a cura della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, nella quale, debbo rilevare, non figura né il nome del responsabile della pubblicazione, né quello del direttore generale. Eppure quest'ultimo – a quanto so – decreta e dispone erogazioni per centinaia di milioni. Francamente non comprendo la ragione per cui il direttore generale – inteso come istituzione – non possa apporre il proprio nome all'inizio o alla fine di questo opuscolo;

se così fosse stato avremmo conosciuto prima la sua identità ministro Petrone.

In ogni caso colgo la presente occasione per salutarla e porgerle il mio augurio di buon lavoro.

PRESIDENTE. Do la parola al ministro Petrone.

PETRONE. Signor Presidente, innanzitutto desidero ringraziare lei e gli onorevoli senatori per avermi invitato in rappresentanza della struttura che ho l'onore di dirigere.

Vorrei toccare tre aspetti di fondo che credo possano essere utili a fare il punto di quanto il nostro paese dispone allo stato attuale in termini di strumenti di cooperazione allo sviluppo.

Desidero aggiungere che il Ministro degli esteri, nel pormi a capo della Direzione generale e affidandomi la sua gestione, mi ha assegnato due fondamentali obiettivi, di cui il primo si riferisce alla necessità di preparare la Direzione generale al periodo di transizione che la porterà al nuovo regime normativo attualmente in fase di discussione in Parlamento. Il secondo obiettivo, direttamente collegato al primo, è quello di fare in modo che la Direzione generale, nel lasso di tempo che ci separa dalla nuova legislazione, sia in grado di gestire le risorse finanziarie – che il Parlamento le attribuisce con la legge finanziaria – in maniera più agile ed efficace di quanto non si sia verificato negli anni passati.

Passo ora a descrivere brevemente l'attuale organizzazione della Direzione generale, soffermandomi sui suoi punti di forza e di debolezza.

Per quanto riguarda la struttura vera e propria, disponiamo di 508 persone di cui 36 diplomatici, 80 esperti (22 all'estero e 58 in Italia) e 150 funzionari comandati da altre amministrazioni; la restante parte è costituita da personale di varia qualifica funzionale del Ministero degli affari esteri.

La Direzione generale che vi ho sinteticamente disegnato nel 1997 ha gestito 716 miliardi di lire per doni e 316 miliardi di lire per crediti di aiuto allo sviluppo; nel 1998 è prevista una gestione di 750 miliardi per dono e di circa 300 miliardi in crediti di aiuto allo sviluppo.

Come è noto, la percentuale del nostro prodotto interno lordo dedicata alla cooperazione è in assoluto tra le più basse nella media dei paesi OCSE; pur tuttavia, devo premettere che il nostro principale problema non è l'entità delle risorse finanziarie, quanto la capacità di usare al meglio i fondi a disposizione, soprattutto per ciò che concerne il settore dei crediti di aiuto del quale vorrei parlare più dettagliatamente in seguito.

La situazione è senz'altro più positiva in materia di gestione dei fondi ottenuti in dono, il cui tasso di impiego è migliore di quello che ci si sarebbe potuti attendere: nel corso del 1998, fino ad oggi, abbiamo impiegato circa il 65 per cento delle risorse e con ogni probabilità al termine dell'anno raggiungeremo oltre l'82 per cento. Va detto inoltre che le erogazioni sono state più alte degli impegni in quanto vi erano degli impegni pregressi che siamo riusciti a realizzare e a decretare nel corso dell'anno.

Pertanto, rispetto ai fondi attribuitici dal Parlamento, nel corso del presente anno conteremmo di erogare e decretare per la spesa circa il 90 per cento della somma complessiva. Questa, in termini di comparazione con altre amministrazioni dello Stato, è una percentuale estremamente buona, che nulla dice ancora, tuttavia, per quanto riguarda la qualità della spesa.

Vorrei anche aggiungere a questo proposito che la cooperazione allo sviluppo realizzata dal Ministero degli affari esteri in questi anni è diventata un elemento che non vorrei definirei marginale, ma certamente non primario nel complesso delle attività di cooperazione allo sviluppo che il nostro paese realizza. Se mi sono consentite delle approssimazioni, inevitabili per ragioni di tempo, vi dirò che nel 1998 il nostro paese impegnerà in cooperazione allo sviluppo circa 3.700 miliardi di lire; di questi circa 1.000 sono gestiti dal Ministero degli affari esteri attraverso la Direzione generale; altri 1.000 miliardi costituiscono il contributo obbligatorio dell'erario italiano alla politica di sviluppo dell'Unione europea (contributo che è gestito dalla Commissione europea); infine circa 1.700 miliardi – quindi la quota di gran lunga maggiore delle nostre attività di cooperazione allo sviluppo – sono gestiti dal Ministero del tesoro.

Devo dire con molta franchezza (credo che questa sia la ragione per la quale mi avete chiesto di essere qui oggi) che in Italia attualmente non esiste un foro di confronto sulle politiche di cooperazione tra Affari esteri e Tesoro: è un dato di fatto che non è tipico italiano, che è comune a molti altri paesi, ma che in Italia è ancor più accentuato, in quanto non solo manca, appunto, un foro di confronto del Tesoro e degli Affari esteri sulle politiche di cooperazione, sugli obiettivi che ci proponiamo e sulle condizioni che vogliamo porre ai paesi in via di sviluppo con i quali svolgiamo attività di cooperazione allo sviluppo, ma queste politiche del Tesoro e degli Affari esteri, oltre a non confrontarsi a livello di esecutivo, non si confrontano, se mi permettete, neppure a livello legislativo, in quanto il bilancio del Tesoro viene discusso in Commissione bilancio e quello degli Affari esteri in Commissione affari esteri. Ciò a mio modo di vedere (ma credo sia anche l'opinione del Ministro degli affari esteri, anzi non ne dubito) rappresenta un elemento di obiettiva debolezza della nostra capacità di condizionare le politiche di sviluppo dei paesi con i quali collaboriamo, tanto più in quanto le politiche che vengono definite nei consigli e nelle strutture di comando delle organizzazioni finanziarie internazionali – mi riferisco soprattutto alla Banca mondiale, al Fondo monetario internazionale, ma comunque a tutte le istituzioni che si rifanno a Bretton Woods, per interderci – condizionano direttamente, di fatto, le politiche di sviluppo che noi possiamo attuare nei paesi del Terzo mondo.

Per essere più precisi, per fare un esempio di questi giorni, se in tema di privatizzazioni la Banca mondiale in Albania fissa delle condizioni per la ristrutturazione del settore elettrico e noi impegniamo 50 miliardi per la ristrutturazione del settore elettrico di Tirana, evidentemente le condizioni della Banca mondiale vengono fissate in totale autonomia e sono quelle con le quali noi, come donatore bilaterale (come in generale accade per

i donatori bilaterali), siamo costretti a confrontarci quando andiamo poi in Albania a proporre dei progetti di ristrutturazione in quel determinato settore o in un altro settore dell'economia.

Per quanto riguarda l'Unione europea, le cose non vanno molto meglio, anche se nel Consiglio di cooperazione allo sviluppo la Commissione europea riferisce sulle attività svolte; si tratta però di un scrutinio estremamente superficiale, perchè la struttura della Commissione europea e le dimensioni complessive del bilancio della stessa sono così vaste e complesse che un organo intergovernativo come il Consiglio di cooperazione allo sviluppo, che necessariamente lavora con una modestissima struttura di supporto tecnico e con tempi limitati, difficilmente riesce a penetrare nelle attività della Commissione stessa. Per farvi soltanto un esempio, se mi chiedeste oggi quali sono le linee delle politiche di emergenza della Commissione europea in Somalia, io vi risponderci che devo parlare prima con Bruxelles perchè non ho alcuna reale fonte di informazione costante sugli indirizzi della Commissione europea.

Mi sono dilungato forse troppo su questo aspetto, ma volevo sottolinearlo perchè è un elemento che, ai fini della riforma legislativa che il Parlamento ha in esame, forse andrebbe approfondito.

Per quanto riguarda la struttura della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, che vi ho molto schematicamente presentato, nel complesso ritengo di poter dire che oggi si tratta di una struttura sana, sul piano della trasparenza e del rapporto etico tra i dipendenti e la pubblica amministrazione. Si tratta però anche di una struttura notevolmente demoralizzata. La mia impressione (è quella di una persona che ne ha assunto la direzione tre mesi fa, ma in questi casi forse la freschezza dell'immagine può essere utile) è che in qualche modo la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (mi riferisco alla gran parte del personale, non soltanto di quello diplomatico, bensì anche di quello tecnico) forse si è autoconvinta di essere rimasta isolata dal *mainstream* delle attività del Ministero degli affari esteri e in fondo anche dell'autorità politica nel suo complesso. Questo sentimento di isolamento probabilmente è in fase di superamento ma, trattandosi di una struttura complessa, con componenti così diverse come quella tecnica, quella diplomatica, quella amministrativa, è una sensazione che comporterà del tempo per essere superata.

Dirò di più: è una struttura che sembra qualche volta quasi ignara delle realizzazioni che pure è riuscita a compiere. Tenete presente che questa Direzione generale, con tutti i suoi limiti, in questi anni ha realizzato 10.000 progetti e, di questi, 500 sono in corso in questo momento; quindi è pur sempre una grossa macchina che continua a macinare lavoro, seppure lentamente, con procedure che sono diventate, per ragioni di trasparenza e di autotutela - se posso permettermi il termine - da parte della dirigenza, forse addirittura troppo garantistiche. Tuttavia è una macchina che continua a realizzare cooperazione.

È una struttura che è riuscita a metabolizzare un sistema di garanzia qualitativa dei progetti costituito dal cosiddetto ciclo di progetto, di cui immagino avrete sentito parlare forse anche in eccesso, perchè qualche

volta in queste formule si pone un'importanza che sul campo è difficile riscontrare. Si è data cioè un sistema di controllo di qualità (il ciclo di progetto, appunto) mutuato dall'Unione europea, lo ha metabolizzato e lo applica con una certa serietà, secondo me forse qualche volta con un eccesso di rigidità.

Non è invece una struttura aggiornata sul piano strutturale e su quello delle procedure. Sul piano strutturale non lo è perchè per troppi anni si è rinviata una revisione del cuore decisionale della macchina; si è preferito rinviarla perchè c'erano altre emergenze, quali quelle di «Mani pulite», della bonifica morale, giudiziaria, amministrativa. Però certamente il dato di fatto è che è l'unica Direzione generale del Ministero degli affari esteri che riunisce nel Direttore generale assolutamente tutti i poteri decisionali, il che è il contrario esatto, a mio modesto modo di vedere, di quella che va sotto il nome di trasparenza amministrativa.

Nella Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo i capi degli uffici gestiscono, o meglio teoricamente gestiscono, fette di bilancio estremamente importanti (uno dei due uffici per l'Africa centrale gestisce tra i 70 e gli 80 miliardi a dono), eppure nessuno di tali capi ha uno *status* giuridico corrispondente. Essi vengono nominati con un semplice appunto interno del direttore generale; questo perchè la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo non è stata mai oggetto di un decreto organizzativo che abbia dato attuazione concreta alla legge n. 49 del 1987 e al regolamento applicativo che fu emanato contemporaneamente alla promulgazione della stessa legge.

Il risultato di tutto ciò è che il direttore generale firma circa 10.000 atti di spesa l'anno, con una capacità di scrutinio e di esame dettagliato che vi lascio immaginare. Egli, dunque, individua i progetti da finanziare e li esamina sul piano dell'opportunità, valutandone l'ammissibilità e il cosiddetto interesse politico. L'unica analisi che la legge non gli consente di operare è quella strettamente tecnica. Ne deriva, pertanto, che il direttore generale non soltanto individua i progetti e li esamina, ma firma anche gli impegni di spesa e liquida le relative somme, realizzando una sorta di ciclo completo che non si riscontra in nessun'altra amministrazione dello Stato, il che non è certo indice di buona gestione.

Personalmente ritengo che l'attuale Direzione generale, con alcuni aggiustamenti di carattere interno dei quali ho la diretta responsabilità ma anche attraverso alcune piccole correzioni di natura legislativa, possa ancora dare slancio alla cooperazione allo sviluppo, uno slancio che non può che costituire un *plus*, un *asset* per la struttura alla quale voi darete vita. Certamente sarà necessario lavorare sodo perchè, al di là della necessità di ravvivare (e qualche volta addirittura ricostituire) lo spirito di corpo della Direzione generale e al di là del problema della composizione funzionale dei contrasti esistenti tra i due elementi che la dominano, vale a dire la parte diplomatica e il settore tecnico, esiste la necessità di emanare il decreto organizzativo della Direzione stessa. In proposito devo comunicarvi che, purtroppo, il decreto organizzativo firmato a luglio dal ministro Dini l'altro ieri è stato oggetto di osservazioni da parte della Corte dei

conti. Sto esaminando con attenzione la legge Bassanini, la n. 59 del 1997, per valutare se essa mi consente di riorganizzare autonomamente la Direzione generale; l'attuale situazione, infatti, mi sembra insostenibile sul piano dell'efficienza e, a lungo andare, della stessa trasparenza amministrativa.

Circa la programmazione, che rappresenta il terzo elemento sul quale desidero svolgere alcune considerazioni, tenendo conto del fatto che intorno alla metà di novembre il Parlamento riceverà la relazione programmatica del Ministro degli esteri, vorrei darvi alcune indicazioni su quelle che, a nostro avviso, dovrebbero essere le priorità della programmazione per il triennio 1999-2001. Il punto essenziale, che non mi stanco di sottolineare con un'enfasi particolare, è quello di conferire maggiore nitidezza alle nostre priorità. A tal fine è necessario muoversi su due direttrici. In primo luogo, ridurre ancora il numero dei paesi nei quali impiegare le risorse. In questo triennio contiamo di investire circa l'80 per cento delle risorse disponibili soltanto in 15 paesi, che appartengono essenzialmente all'area mediterranea (dal Marocco all'Egitto, escludendo naturalmente la Libia che non ha bisogno della nostra assistenza), l'Albania e la Bosnia ma anche i paesi dell'Africa australe (in particolare l'Angola e il Mozambico); quindi l'Eritrea, l'Etiopia e, naturalmente, la Palestina. In aggiunta a ciò vedremo se sarà possibile far rientrare tra le priorità anche qualche paese latino-americano. Investire l'80 per cento delle risorse complessive in soli 15 paesi rappresenta un notevole punto di forza della nostra cooperazione, come ci è stato riconosciuto anche in sede OCSE. Inoltre, affinché in questi paesi sia possibile raggiungere la quantità di aiuti necessaria a fare la differenza in termini di sviluppo, bisognerà rinunciare a tutti quegli interventi a pioggia finora realizzati.

In secondo luogo, riteniamo opportuno ridurre il numero dei progetti aumentandone per contro il volume finanziario. Attualmente, infatti, la quantità di progetti da noi gestiti nei vari paesi è troppo elevata e non bisogna dimenticare che l'impegno mesi-uomo per ogni singolo progetto non è direttamente proporzionale all'ammontare finanziario dell'intera progettazione.

Tra le altre innovazioni che contiamo di porre in essere vi è la cosiddetta cooperazione decentrata. Esperienze estremamente favorevoli, soprattutto in Bosnia, ci hanno persuaso della validità di questa formula che - a nostro giudizio - costituisce uno dei grandi filoni di sviluppo della cooperazione generale. Con il termine cooperazione decentrata intendo riferirmi soprattutto a quelle iniziative che coinvolgono, magari in misura minoritaria dal punto di vista del volume finanziario (ma non è detto), una serie di enti locali italiani come regioni, province e comuni. La recente esperienza fatta in Bosnia - ripeto - è stata estremamente positiva. Con un investimento di 1.040.000 dollari abbiamo messo in contatto 124 comuni bosniaci con 17 regioni, 5 province e 160 comuni italiani. Sul piano del trasferimento di risorse italiane alla Bosnia, il risultato netto è stato di 8.600.000 dollari. Quindi, ripeto, l'iniziale investimento della coo-

perazione (1.040.000 dollari) ha prodotto un trasferimento complessivo di 8.600.000 dollari.

A mio modesto modo di vedere – e lo sostengo anche ai fini della riforma legislativa – questo è uno dei ruoli essenziali che il Ministero degli esteri dovrebbe assumere nell'ambito della cooperazione allo sviluppo: creare, a livello programmatico, dei quadri di riferimento all'interno dei quali i diversi soggetti che operano nella realtà sociale (volontari, enti locali e così via) possano ritagliarsi delle nicchie di specializzazione.

Sulla questione dell'integrazione negli organismi multilaterali – su cui vorrei spendere alcuni minuti – ho l'impressione che vi sia stato un malinteso. Mi è stato riferito dai miei collaboratori che una delle critiche più sovente rivolta alla Direzione generale è che, a causa della sua incapacità di sviluppare progetti sufficienti alla gestione e all'erogazione delle risorse, essa si è troppo spesso rivolta agli organismi multilaterali. Al riguardo desidero ricordarvi che all'inizio degli anni '90 il rapporto tra cooperazione multilaterale e bilaterale, in relazione alla destinazione delle risorse, era di 40 a 60. Alla fine degli anni '90 tale rapporto si è invertito e attualmente il 40 per cento delle risorse spese viene gestito dalla cooperazione bilaterale e il restante 60 per cento da quella multilaterale.

L'equivoco è sorto perché, nel calcolare questa incidenza percentuale, non si è tenuto conto del fatto che in questo decennio gli stanziamenti per la cooperazione allo sviluppo si sono ridotti in maniera drastica e i tagli di bilancio hanno riguardato quasi esclusivamente la cooperazione bilaterale. Nella cooperazione multilaterale, infatti, una parte importante degli stanziamenti (circa 248 miliardi) è costituita da contributi obbligatori, come quelli della FAO e delle Nazioni Unite. L'inevitabile conseguenza è stata quella di individuare nella cooperazione bilaterale l'unico settore nel quale ridurre le spese.

Questa, a mio modesto modo di vedere, è la ragione principale dell'impressione che la cooperazione italiana dipenda eccessivamente da organismi multilaterali.

Debbo però aggiungere che questa critica ha un suo fondamento, considerato che di fatto la Direzione generale per alcune attività ha ritenuto molto più efficace rivolgersi ad un organismo multilaterale che realizzare dei progetti in via bilaterale. La ragione è che lo scrutinio degli organi di controllo effettuato sui contributi multilaterali è molto più rapido, semplice e di più agevole gestione. Inoltre, le rendicontazioni degli organismi multilaterali sono molto più snelle; intendo dire che l'UNDP o la FAO, ad esempio, non debbono presentare la fattura per il compenso di un autista o quella per l'acquisto di una ruota di ricambio di una *jeep*, ma soltanto indicare per grandi linee come hanno speso le risorse che il paese contribuente gli ha affidato.

Bisogna quindi prendere atto che ciò ha facilitato enormemente dei progetti che, diversamente, sul piano bilaterale non sarebbe stato possibile gestire.

Chiuderei il mio intervento con qualche considerazione su quelli che potrebbero essere – uso volutamente il verso «potrebbero», perché prima

di avanzare una proposta bisognerà che l'amministrazione nel suo complesso realizzi una concertazione interministeriale con il Ministero del tesoro – gli aspetti realmente utili alla vostra riflessione. Reputo infatti necessario mettervi a conoscenza di quanto riterremo opportuno attuare per la nostra cooperazione in questi mesi o in questi anni che ci separano dalla messa a regime della nuova legislazione.

Il primo aspetto che desidero sottolineare concerne lo slegamento dell'aiuto, almeno per quanto riguarda i contributi economici destinati ai paesi meno avanzati e cioè quelli che hanno un livello di reddito *pro capite* inferiore ai 745 dollari. Dico subito che la proposta che sto molto informalmente ponendo sul tavolo non è del tutto pacifica e a tale proposito ho già ricevuto numerose lettere di organizzazioni di categoria, di società edilizie e di ingegneria che ritengono che la suddetta formula non risponda affatto ai nostri interessi.

Desidero inoltre aggiungere – anche se ritengo che, nel corso della recente missione svolta dalla Commissione a Parigi, siate già venuti a conoscenza di questo dato – che in realtà il problema, nella sua analisi concettuale ed economica, è molto più avanzato in altri paesi di quanto non lo sia in Italia.

Tengo a sottolineare che a mio avviso non corriamo alcun rischio di essere colonizzati da multinazionali americane, inglesi o tedesche e quindi non dobbiamo avere alcuna paura della Bechtel o della Mannesmann; inoltre non intendiamo stipulare mai più – ed in tal senso garantisco il mio impegno – megacontratti per megastrutture nei paesi in via di sviluppo perché non è certamente quella la strada giusta per la cooperazione allo sviluppo.

Quello che posso dire è che nella tipologia dei programmi che stiamo realizzando la formula dello slegamento dell'aiuto porta ad una rapidità di impiego delle risorse e a costi molto più competitivi degli attuali ma, soprattutto, credo che ci permetterà di impegnare e di utilizzare a pieno i crediti di aiuto a nostra disposizione.

Bisogna infatti considerare che disponiamo di 2.700 miliardi di crediti di aiuto sul fondo rotatorio del Mediocredito che con le attuali procedure rischiamo di non poter utilizzare per due ordini di motivi. In primo luogo perché la fascia dei paesi per i quali è possibile impiegare questo tipo di strumento di intervento si riduce progressivamente. Vi è infatti una tendenza alla polarizzazione – verso l'alto e verso il basso – dei paesi del Terzo mondo che fa sì che gli stessi paesi che hanno una popolazione con un reddito *pro capite* tra i 745 e i 3.000 dollari – gli unici a cui possiamo dare crediti di aiuto – siano sempre in maggiore difficoltà dal punto di vista della capacità di rimborso dei crediti di aiuto.

In seconda istanza è opportuno sottolineare che con il credito legato obblighiamo questi paesi – ed in modo molto contraddittorio, se mi si consente l'espressione – ad utilizzare unicamente imprese italiane e quindi a svolgere gare a cui partecipano soltanto le nostre imprese. In questo caso ci troviamo di fronte a quella contraddizione sulle condizionalità cui facevo prima riferimento ed in merito alle quali credo sia necessario riflet-

tere approfonditamente. Quello che intendo dire è che in un certo senso da un lato si fa presente alla Banca mondiale e al Fondo monetario che questi paesi devono operare un aggiustamento strutturale che metta fine al protezionismo aprendo in tal modo le loro frontiere; dall'altro, però poniamo come condizione all'erogazione dei crediti italiani l'esclusivo utilizzo di imprese italiane, qualunque sia il loro costo.

Bisogna inoltre tenere presente che una eventuale adozione dello slegamento degli aiuti può essere decisa soltanto con legge, secondo quanto espressamente previsto dalla legge n. 49 del 1987.

In direzione dello slegamento degli aiuti si stanno già muovendo sia i giapponesi che gli scandinavi che da questo punto di vista sono molto avanti. Al riguardo faccio presente che i giapponesi hanno perduto tutte le risorse di credito di aiuto e i risultati dimostrano che in termini di aggiudicazione di contratti le imprese giapponesi non hanno perduto quasi nulla; molti di esse hanno vinto delle gare importanti. Nel complesso, i giapponesi – e noi faremmo altrettanto – hanno graduato lo slegamento dell'aiuto in maniera che le fasi iniziali riguardassero i settori nei quali l'industria giapponese è più forte.

Credo che su tutto ciò si possa discutere a lungo, in ogni caso il dato certo è che i paesi donatori – incluso il nostro – debbono procedere in direzione dello slegamento dell'aiuto.

Un secondo aspetto su cui sarebbe di estremo interesse un intervento del Parlamento è quello della decentralizzazione delle decisioni di spesa. Non so se avete avuto modo di parlare di questo argomento, magari in occasione della vostra missione a Parigi, presso l'OCSE. Quello che posso dirvi al riguardo è che siamo rimasti uno dei pochissimi paesi grandi donatori che non possono delegare alle missioni all'estero – mi riferisco sia alle attuali missioni della cooperazione presso le ambasciate, sia alle future agenzie – la prerogativa di decidere direttamente sul posto la spesa per microprogetti.

Se in situazioni di emergenza, quali ad esempio l'inondazione in Bangladesh, fosse stato possibile utilizzare direttamente sul posto due o tre milioni di dollari per piccoli progetti da realizzare *in loco*, senza necessità di effettuare missioni da Roma o di discuterne in sede di comitato direzionale, avremmo attuato degli interventi di altissima visibilità qualità e ad un costo effettivo – economico e di gestione – per la nostra struttura e per l'erario di gran lunga inferiore a quelli attuali.

Come ho già detto, su questa linea giapponesi, canadesi e scandinavi sono molto avanti e credo che sia venuto il momento anche per noi di muoverci in tale direzione.

Non desidero pronunciarmi sul rapporto di lavoro della componente tecnica rappresentata dagli esperti perché su questo tema il Ministro degli esteri non si è ancora pronunciato. Tuttavia, quello che desidero al proposito sottolineare è che si tratta di una questione che deve essere posta e risolta; infatti, quale che sia la soluzione prescelta, non si può pensare di rinnovare ogni sei mesi il contratto di lavoro di un professionista.

Una ulteriore piccola modifica legislativa che ritengo potrebbe essere utile alla cooperazione è quella che riguarda i cittadini italiani che operano nel settore del volontariato internazionale. A legislazione vigente, non siamo in grado di assumere il peso dei contributi previdenziali del suddetto personale, mentre normalmente è prevista la copertura previdenziale per i volontari che prestano servizio presso organizzazioni italiane. Questo, a mio avviso, rappresenta un grande errore perché riduce i canali di sbocco dei giovani volontari italiani che, tra l'altro, rappresentano una realtà straordinariamente viva del nostro paese. Prima di essere nominato al mio attuale incarico, ho svolto la mia attività presso l'unità di crisi dove ho avuto modo di conoscere un dato di cui probabilmente pochissimi sono informati e cioè che nell'Africa subsahariana l'Italia è il primo paese di origine degli agenti umanitari (tra civili e religiosi) che operano sul campo. Ritengo che nessuno sappia, ad esempio, che nella Repubblica centroafricana ci sono ben 170 volontari italiani, anche più numerosi di quelli francesi.

Tutto ciò rappresenta un patrimonio e una ricchezza straordinari per il nostro paese che abbiamo il dovere di incoraggiare, ma per farlo bisogna operare in modo che questi ragazzi godano delle garanzie previdenziali che la legge italiana prevede, estendendole a chi lavora al servizio di organismi stranieri.

Ci sono altri due aspetti da sottolineare. Uno, urgente, riguarda gli aiuti alimentari. Noi abbiamo un finanziamento – si tratta di circa 70 miliardi – per gli aiuti alimentari che arriva fino alla metà del 1999, perché fino a quella data è vigente la Convenzione di Londra, che ha aggiornato quella di Washington sugli aiuti alimentari. Da quel momento in poi non avremo copertura di bilancio per questa voce; quindi sarebbe urgente che il Parlamento ci desse la possibilità di continuare a provvedere agli aiuti alimentari fino a quando non ci sarà una nuova struttura di cooperazione.

L'ultimo aspetto riguarda la rigidità dell'attuale struttura di bilancio. Voi sapete che nel 1995 la cooperazione italiana è ritornata nel sistema di contabilità ordinaria dello Stato; ciò ha comportato una serie di rallentamenti. Tuttavia nel complesso la Direzione generale si è adattata bene a questa collocazione di bilancio ordinaria; restano però delle rigidità che, mentre sono comprensibili sul piano nazionale, non lo sono più quando si applicano ad una cooperazione allo sviluppo che si interfaccia con il Terzo mondo. Mi riferisco, per farvi un esempio, al meccanismo della perenzione, in base al quale, nella contabilità ordinaria dello Stato se un dirigente generale del Ministero dei lavori pubblici prende un impegno, questo impegno gli permette di allocare risorse, le quali però dopo due anni, se non sono state spese, vanno in economia. Orbene, nella cooperazione allo sviluppo il limite di due anni non basta, non può bastare, perché un ciclo di progetto, perlomeno di livello medio-alto, non è mai di due anni. Questo limite quindi dovrebbe essere portato ad almeno cinque anni.

Altro elemento da riconsiderare è quello delle modifiche compensative tra i capitoli di bilancio. Rientrando nel bilancio ordinario dello Stato, il Fondo unico della cooperazione è stato ripartito per capitoli, così come

accade negli altri Ministeri. Ora, nel corso di un anno noi ci possiamo trovare come ci stiamo trovando in paesi come l'Angola, dove avevamo stanziato delle risorse importanti che per effetto della guerra civile non siamo però in grado di spendere. È un errore non poter utilizzare quelle risorse spostandole su altri capitoli dove invece si è raggiunta, per circostanze obiettive, una capacità di spesa più elevata.

Mi rendo conto che questo tocca delicati equilibri nella struttura generale delle casse dello Stato, però, per quanto ci riguarda, non ci sarebbero delle variazioni in termini di competenza. Ci sarebbero, sì, delle variazioni in termini di capacità di spesa e non ho bisogno di dire che il Tesoro meno si spende più tranquillo è.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro Petrone per la sua esposizione. È sempre un buon segno quando si prendono appunti nel corso di una audizione.

SERVEILLO. Innanzi tutto devo dare atto al Presidente che questa audizione è stata tempestiva, mentre inizialmente avevo qualche dubbio, non sapendo bene quali fossero le ragioni e soprattutto i contenuti di questo incontro. Dopo aver ascoltato il direttore generale Petrone mi sono convinto che, semmai, questa audizione si è tenuta un po' in ritardo, perchè è evidente che un conto è attendere alla preparazione della riforma della cooperazione, cosa diversa è operare e continuare ad operare sul campo.

Devo, quindi, dire onestamente che rimango sbalordito per il fatto che in tanti mesi, da quando sono scoppiati i noti fatti, non si sia provveduto in tal senso. Il direttore generale ha fatto una tale serie di autocritiche, non nel senso personale ma della responsabilità del Ministero degli affari esteri, che francamente non sono facilmente comprensibili nè tanto meno giustificabili. Infatti, la serie di proposte finali che lui ha avanzato, specie le ultime, quelle sul bilancio, inducono a molte riflessioni anche in ragione delle compatibilità con altri capitoli di bilancio, mentre tutto il resto era non solo proponibile, ma forse in gran parte attuabile nel corso dei mesi passati da parte del Governo testé defunto come dei precedenti Governi.

Anche per quanto concerne la rigidità, una specie di condizionamento psicologico all'interno della Direzione generale, questa si può capire per i primi mesi, non può però durare anni; bisognava dare il segno di una svolta, di una volontà di cambiamento, fare qualcosa che in qualche modo valorizzasse questa struttura.

Quanto poi ai suoi poteri, ministro Petrone, lei ha tutti i poteri tranne quello di firmare i decreti che emana, cosa veramente singolare; lo dico perchè francamente nei mesi scorsi mi domandavo chi fosse il direttore generale e, leggendo testi normativi o pubblicazioni, ogni tanto ricavo che il direttore generale dispone, vista, eccetera. Dunque, se nel direttore generale sono accentratissimi troppi poteri (l'ha detto lei stesso), ciò significa che bisogna operare una riforma all'interno della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo. Oggi forse sarebbe stato opportuno che

fosse stato qui presente il Sottosegretario che ha la responsabilità di questo settore. Senza dubbio, comunque raccomanderei di trasmettergli al più presto il resoconto stenografico di questo incontro, soprattutto della parte che riguarda la sua responsabilità, dottor Petrone, e anche le sue proposte, che mi sembrano altamente significative di un vuoto, di una pregressa disattenzione per questo settore, atteso quello che lei ha notato prima, cioè che da alcuni anni a questa parte la nostra marginalità nella cooperazione è avvertibile a Parigi – come abbiamo constatato di recente con il Presidente ed altri colleghi – e a New York, nell'ambito dell'ONU, dove siamo stati. In quella occasione abbiamo letto una pubblicazione, consegnataci dai rappresentanti della nostra delegazione a New York, in cui praticamente non appariva il nome dell'Italia neanche come soggetto dell'intervento perchè la pubblicazione stessa – redatta dall'Olanda – si fermava, certamente in maniera maliziosa, al settimo paese: mancava l'ottavo che, guarda caso, sarebbe stato l'Italia. Questo la dice lunga sul fatto che la politica estera, se non gode anche del supporto della cooperazione, specie in determinate regioni, ha scarsa autorità nel momento in cui si assumono determinate decisioni anche in sede politica.

Pertanto, qui non posso che esprimere nei suoi confronti, dottor Petrone, la massima simpatia e comprensione per aver questo carico sulle spalle; comprendo anche la stanchezza della sua mano e del suo braccio nel firmare 10.000 documenti nel giro di pochi mesi; però non posso non lasciare a verbale la mia critica severa nei confronti dei responsabili politici di una situazione che andava immediatamente presa in mano, con proposte come quelle che lei ha avanzato, per rimettere in moto più speditamente il meccanismo della cooperazione.

PRESIDENTE. Devo sottolineare che la presenza dei direttori generali è coordinata a quella dei responsabili politici e che quindi si tratta anche di un modo per questi ultimi di metterci direttamente in contatto con i problemi esistenti, sui quali – siamo tutti d'accordo – è opportuno fare chiarezza.

BOCO. Cercherò di non rubare molto tempo al dibattito. Sono contento di aver preso parte a questa audizione e di aver ascoltato le dichiarazioni del ministro Petrone. Sono altresì estremamente felice che la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri sia stata affidata alla sua persona.

Ministro Petrone, ho seguito con grande attenzione il suo intervento e sono convinto che dietro alle sue parole vi sia una sincera passione e la voglia di lavorare credendo fermamente in questo progetto.

Credo tuttavia che l'audizione di oggi rappresenti solo un primo incontro e che sia pertanto necessaria una seconda convocazione per approfondire gli argomenti, anche in relazione all'*iter* legislativo dei nostri lavori.

Le mie domande, ovviamente, sarebbero moltissime e mi è quasi impossibile rivolgerle interrogativi che esulino dalla situazione attuale e dall'*iter* legislativo in corso. Mi concentrerò pertanto su alcuni aspetti.

Ho ascoltato la descrizione puntuale della situazione che attualmente sta vivendo; una situazione difficile, figlia di tanti anni di grandi difficoltà, che i colleghi peraltro ben conoscono.

Ci sono 1.700 miliardi amministrati dal Ministero del tesoro. Abbiamo avuto diversi incontri internazionali e abbiamo potuto constatare che, nell'ambito di tutte le strutture nazionali, il rapporto tra i cosiddetti cinque modelli principali di cooperazione presenti oggi nei paesi OCSE è sempre difficile. Si tratta di cinque modelli diversi che, nella quasi totalità dei paesi, si muovono verso una continua ricerca di innovazioni legislative per superare il modello esistente.

Non credo che lei disponga della panacea di tutti i problemi, ma sono convinto che il suo ruolo le consente maggiori capacità di individuare alcune possibili soluzioni. Tra i paesi donatori nessuno finora ha risolto il problema del rapporto tra Tesoro e Affari esteri in ordine alla cooperazione. Da molti mesi stiamo cercando la quadratura del cerchio. La domanda è se, oltre all'ipotesi della separazione, esiste la possibilità di trovare una soluzione diversa, che sono certo sarà però difficile da individuare data la diversità di competenze nei due settori dello Stato.

La seconda domanda riguarda la cooperazione decentrata, alla quale questa Commissione ha prestato grande attenzione. Tuttavia, per quanto concerne i dati, non disponiamo nemmeno di una mappatura aggiornata della situazione generale del nostro paese, peraltro estremamente caotica. Abbiamo a disposizione solo cifre desuete che non corrispondono, se non in piccola percentuale, al volume complessivo della cooperazione decentrata.

Abbiamo una scelta importante da compiere e mi chiedo quale sia il modo migliore per far navigare bene questa nave: coordinare la cooperazione decentrata con quella tradizionale o sollecitare la ricerca di ambiti comuni nei quali questi due soggetti si possano incontrare? È vero che abbiamo l'esempio dell'intervento in Bosnia-Erzegovina, ma è anche vero che la situazione in molti altri casi è estremamente confusa. È il momento di capire quali possono essere, nell'ambito della cooperazione decentrata, le possibili soluzioni.

Soffermerò oggi la mia attenzione su detti aspetti rinviando le altre domande alla successiva audizione. Credo molto – e le assicuro che il nostro lavoro ha ben presente lo slegamento degli aiuti – nella grande sfida culturale che l'Italia sta portando avanti insieme ad altri paesi. Ritengo che l'unico modo di affrontare il problema sia quello di seguire l'*iter* legislativo della riforma della cooperazione; infatti gli altri aspetti che voglio sottoporre alla sua attenzione formano oggetto di discussione nell'ambito della suddetta riforma.

In chiusura del mio intervento desidero farle presenti le difficoltà dovute alla rigidità della struttura del bilancio. Quando al termine di un esercizio finanziario si apre il nuovo bilancio si entra nella difficile fase della

connotazione e della definizione dei fondi. Credo che, proprio per la complessità della materia, sia necessario tenere presenti tutti i vari aspetti del problema, dei quali ovviamente cerchiamo di ottenere una visione complessiva avendo presente qual è la realtà ordinaria della cooperazione, da lei così ben descritta nella sua quotidianità.

CORRAO. Signor Presidente, innanzi tutto desidero sottolineare che nelle linee essenziali l'attività di cooperazione svolta dal nostro Ministero degli esteri ha raggiunto gli obiettivi principali. Mi riferisco cioè alla migliore presenza dell'Italia in questo settore ed, altresì, al più efficace coordinamento della politica italiana in materia; in tal senso ne sono testimonianza i positivi riscontri che abbiamo avuto in importanti sedi internazionali, proprio per l'apporto dato dal nostro paese in talune gravi emergenze internazionali. Ritengo pertanto che, al di là di tutte le possibili sfumature del problema e delle opportune revisioni da effettuare, è necessario partire da questo presupposto.

Naturalmente sarà necessario discutere a lungo sulle caratteristiche che in futuro dovrà avere la cooperazione italiana ed anche sulla utilità di una sua riorganizzazione, proprio al fine di farne un reale strumento di aiuto dei paesi in difficoltà e non un mezzo per favorire l'economia e l'industria italiana.

In concreto, la prima domanda che desidero porre al ministro Petrone – al quale porgo il mio augurio di buon lavoro, tenuto conto anche di quella che definirei la «boscaglia» nella quale andrà ad operare – riguarda la formazione dei contratti con le imprese che, come abbiamo potuto osservare, hanno dato adito ad un ampio contenzioso che ha provocato danni finanziari enormi.

A tale proposito, sarebbe interessante capire quale sia la percentuale di incidenza che hanno avuto le spese per il contenzioso ed, inoltre, quali siano le conseguenze anche rispetto agli investimenti globali effettuati in alcuni paesi.

Di fronte a questo anomalo fenomeno nasce un'altra osservazione: nella pubblicazione edita a cura della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo abbiamo osservato che spesso tale direzione è costretta ad operare delle transazioni senza neppure ricorrere all'arbitrato, esclusivamente sulla base di un parere dell'Avvocatura dello Stato. Tra l'altro il frequente ricorso al contenzioso, agli arbitrati e alle transazioni ci spinge a riflettere sulla qualità dei contratti che vengono stipulati e quindi sulla possibilità che i contratti non includano già in se stessi le previsioni di tale contenzioso. Tanto per essere chiari, quello che intendo dire è che magari i contratti sono redatti in modo tale da favorire l'insorgere del contenzioso e delle pretese – anche legittime, per carità – delle imprese, oppure che esiste l'eventualità di un errore di direzione dei funzionari e degli addetti a questo lavoro che, non avendo la capacità e la possibilità di operare un controllo approfondito in corso d'opera, non sono in grado di bloccare sin dall'inizio l'insorgere del contenzioso.

Ora, lungi da me voler fare un processo alle intenzioni (e quindi non voglio dire che ciò si verifichi per incapacità, disattenzione o per altro), quello che mi preme sottolineare è che comunque ciò accade e anche in misura rilevante.

Il ricorso all'arbitrato ha comportato un impiego eccessivo di risorse finanziarie per il completamento delle relative pratiche, considerato che nella prima fase le imprese presentano ricorso, riproponendone immediatamente un altro non appena si è concluso l'*iter* del primo. In tal modo le ragioni e le pretese delle imprese trovano via via accoglimento. Dinanzi a questi fatti mi chiedo quindi se non siano sbagliati i nostri contratti oppure se non vengano semplicemente redatti con disattenzione.

Quello che bisogna tenere ben presente è la conseguenza di tutto ciò: rispetto alle previsioni iniziali il costo finanziario di un intervento diventa 100, 200, 300 volte più alto e quindi gran parte delle risorse destinate all'aiuto se ne va per le spese del contenzioso e non, più utilmente, per gli aiuti alle popolazioni.

Un'altra osservazione riguarda il frequente e cospicuo finanziamento di corsi di formazione rivolti ai formatori dei formatori di altri paesi, che però vengono svolti qui in Italia. Anche in questo ambito si registra una grande dispersione di risorse per preparare un personale che, tra l'altro, non è del nostro Ministero degli esteri ma dipende da organizzazioni (di volontariato o di altro genere) che si presuppone siano già pronte a lavorare in questo ambito. Quindi, il fatto di doverci occupare anche di questa formazione crea un ulteriore onere imprevisto, andando a sottrarre risorse che potrebbero invece essere impiegate per un intervento diretto.

Non intendo sostenere che questo tipo di formazione sia del tutto inutile; quello che voglio dire e che va tenuto presente nei conti economici è che quando, ad esempio, eroghiamo 700 miliardi per aiuti, di questi 100 vengono spesi per contenziosi con le ditte, 50 per la formazione dei formatori e magari altri 50 per borse di studio e quindi il contributo che intendevamo dare non corrisponderà più a 700 miliardi, ma a molto meno! Inviterei quindi a riflettere più approfonditamente su questi meccanismi e a prestare maggiore attenzione alla formulazione dei contratti per evitare l'enorme ricorso agli arbitrati.

Desidero inoltre evidenziare un altro aspetto, cui è stato già accennato, relativo al tentativo – in parte riuscito – di coinvolgimento delle regioni e degli enti locali nella cooperazione. Desidererei però che tale coinvolgimento si basasse sulla logica e che non si demandasse soltanto alla disponibilità e all'efficienza di alcune regioni o enti locali; in altre parole auspico che questo coinvolgimento corrisponda al ruolo che alcune regioni potrebbero svolgere nei paesi ai quali si rivolge il nostro aiuto. Tanto per fare un esempio, penso al ruolo centrale che potrebbe essere giocato dalle nostre regioni meridionali nel bacino del Mediterraneo o a quello di altre regioni o anche di alcune università rispetto ai paesi dell'Est europeo, proprio al fine di evitare che le potenzialità economiche di alcune nostre regioni e la ricchezza scientifica di alcuni nostri centri universitari non vengano valutate ed utilizzate a pieno.

In tal senso ritengo opportuno incentivare anche questo tipo di interventi in modo di ampliare – come ho già detto – le potenzialità e il ruolo delle nostre regioni anche in questo specifico ambito.

Un'ulteriore raccomandazione è quella di intensificare la politica di sostegno agli organismi culturali dei paesi a cui ci rivolgiamo. Proprio a tale proposito so che l'Italia si era già impegnata, insieme ad altri paesi, alla ricostruzione della biblioteca di Sarajevo; ebbene, a mio avviso ciò rappresenterebbe un segnale forte che garantirebbe al nostro paese un ruolo preponderante.

PRESIDENTE. Magari con l'augurio di far funzionare quella biblioteca meglio di quelle italiane!

PETRONE. Il senatore Servello ha posto un problema di fondo, che peraltro corrisponde esattamente a un dubbio che è venuto a me per primo, ma soprattutto al ministro Dini quando gli ho esposto l'elenco delle problematiche che ci troviamo ad affrontare: per quale ragione non si è provveduto prima a fare alcune cose indispensabili?

A questo riguardo vorrei dirvi, con la franchezza che mi deriva dal fatto di essere soltanto un funzionario, che quando è cominciata l'epoca di «Mani pulite» la Direzione generale (l'ho accennato poco fa nelle considerazioni iniziali che vi ho esposto) è stata letteralmente travolta (questo è un dato di fatto obiettivo, anche se non intendo certamente nascondermi dietro di esso), perché sono salite alla superficie le tensioni interne che esistevano tra la componente diplomatica e quella tecnica, in quanto la Direzione generale è rimasta isolata sul piano politico. Devo dire di più, cioè che a mio modo di vedere è rimasta isolata anche all'interno dell'Amministrazione degli affari esteri, perché è stata di colpo considerata un problema che appannava l'immagine complessiva del Ministero e dei diplomatici italiani. Facendo parte della categoria, posso dire che è stata considerata una sorta di figlia handicappata che bisognava in qualche modo nascondere.

Nel frattempo, però, senatore Servello, il lavoro di bonifica che i miei due predecessori hanno compiuto nella Direzione generale sul piano della trasparenza, dell'etica professionale e dell'eradicazione dei fenomeni di corruzione instauratisi nella Direzione generale stessa è stato assolutamente preminente rispetto a qualunque altra considerazione di tipo funzionale.

In aggiunta a ciò, la Direzione si è dotata di tutta una serie di strumenti collegiali di valutazione a tutti i livelli del processo decisionale, che servono, da un lato, a rafforzare questa trasparenza e, dall'altro (anche questo non ho paura a riconoscerlo), a proteggere la persona del direttore generale, costituendo una serie di organi di valutazione frapposti tra il momento propositivo di un finanziamento e il momento della decretazione da parte del direttore generale. Però i momenti di controllo e i pareri collegiali sono diventati talmente tanti che le procedure si sono allungate a dismisura.

Oggi sono in grado di dirvi cosa intendo fare sul piano della semplificazione e quindi dell'accelerazione delle capacità progettuali e di spesa; non credo invece – lo dico con molta franchezza – che i miei predecessori fossero in grado di farlo, perché la loro esigenza era più immediata, aveva a che vedere con un'ondata di impopolarità, di dubbi e anche di inchieste amministrative e penali.

Per quanto riguarda la marginalità dei fondi a nostra disposizione vi fornisco alcuni dati. Nel 1997 la Conferenza episcopale italiana ha finanziato 459 progetti per 140 miliardi di lire (sto parlando di dono), un po' meno di un quarto di quello che ha finanziato lo Stato italiano. Se continua il *trend* attuale, noi finiremo buoni secondi, come amministrazione dello Stato, rispetto alla Conferenza episcopale italiana. Questo è un dato di fatto sul quale bisogna riflettere; peraltro, si può anche scegliere quella strada, non è detto che non vada bene così.

Tra i punti sollevati dal senatore Boco ce n'è uno in particolare, affrontato anche dal senatore Corrao, che riguarda i contratti e il contenzioso pregresso: su questo aspetto mi soffermerò tra poco.

Per quanto riguarda il rapporto Affari esteri-Tesoro, certo, sarebbe importante se in sede di discussione dei documenti finanziari il bilancio degli Affari esteri e quello del Tesoro, almeno per quanto riguarda i contributi agli organismi internazionali (IFI e Nazioni Unite) fossero discussi congiuntamente dalle Commissioni affari esteri e bilancio; almeno sul piano multilaterale si potrebbe cominciare a prevedere delle forme di coordinamento di *policy*, che sono altamente necessarie. Oggi, avendo come Ministro degli affari esteri un ex alto funzionario del Fondo monetario internazionale, mi rendo conto ancora di più di quanto questo sia mancato in passato e di quali coordinamenti si possano realizzare avendo, per così dire, in casa una sorta di rappresentante del Fondo monetario internazionale come il nostro Ministro. Lo ripeto, è straordinariamente vantaggioso, ma non vi posso dire che la nostra partecipazione, per esempio, alle riunioni annuali della Banca mondiale o del Fondo monetario internazionale abbia alcun rilievo sul piano della discussione di *policy*. Così come non vi posso dire che la partecipazione dei funzionari del Tesoro alla 2^a Commissione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite rechi alcun apporto alle nostre politiche di sviluppo.

Se dovessi quindi identificare un'istanza di confronto, a mio modo di vedere, oltre ai contatti fra i Ministeri (che purtroppo non ci sono), essa potrebbe essere una discussione parlamentare nella quale inevitabilmente le due Amministrazioni si troverebbero a confrontarsi e in qualche modo a coordinarsi sulle politiche di sviluppo.

Mi permetto di manifestare un certo scetticismo sulla regolamentazione legislativa della cooperazione decentrata, così come non consiglio dei termini di riferimento legislativi troppo rigidi per il volontariato. Quella è una realtà in perenne divenire: nel momento stesso in cui una legge viene varata dal Parlamento è possibile che ci siano delle forme nuove di cooperazione decentrata e di cooperazione fra volontariato civile

e amministrazioni dello Stato che evolve e che porta a nuove forme di attività.

Sotto questo punto di vista – ed è quello che il ministro Dini ha già accettato di inserire nella relazione programmatica che vi sarà presentata nei prossimi giorni – quello che ci sentiamo di proporre, come si è fatto in Bosnia, è l'offerta alla cooperazione decentrata degli enti locali italiani di «contenitori programmatici» nei quali ciascuno può prendere il segmento che desidera. Offriamo praticamente una piattaforma logistico-organizzativa e vi posso assicurare che è già tanto e che non è né più né meno di quello che ci chiedono: sia il mondo del volontariato sia gli enti locali vogliono da noi, almeno fino a questo momento, soltanto o essenzialmente un impulso nella programmazione degli interventi e indicazioni di quello che si può fare in un certo paese.

In realtà, lo strumento principe sarebbe il cosiddetto programma paese, ma la verità è che redigere e negoziare un programma paese necessita di una procedura estremamente complessa; mi domando – ma non sono arrivato ad una conclusione – se la fatica, e anche qualche volta la tensione politica, che ciò comporta con il Governo dello Stato beneficiario valga il gioco.

In ogni caso, quello che noi dobbiamo fare (perché ce lo chiede la società civile) è continuare ad offrire programmi-quadro per cercare poi dei finanziamenti sul mercato (quelli che gli americani chiamano *matching funds*). La qualità del progetto si dimostra anche così: se riusciamo ad attirare su un nostro programma dei fondi che non sono dell'erario, quasi sempre questo vuol dire che quel programma è di qualità; quando questo non accade, è probabile o che si tratti di casi disperati nei quali nessuno si vuole imbarcare o che si tratti di programmi di non grande qualità.

Vi posso anticipare che nel Kosovo tenteremo di fare esattamente quanto abbiamo fatto in Bosnia, ossia coordinare le iniziative degli enti territoriali e delle organizzazioni non governative. Non sarà semplice perché per diversi problemi, primo fra tutti l'immigrazione, il Kosovo non è altrettanto «vendibile».

Sulla problematica dei contratti e sul progresso, posso rassicurare il senatore Corrao che, almeno per quanto riguarda l'oggi, quella tipologia di contratti non esiste più. La maggior parte del contenzioso ci deriva dal FAI (Fondo Aiuti Italiani), in base alla legge 8 marzo 1985, n. 73, che – come ben sapete – non solo è stata una legge poco felice, ma anche una delle più onerose che lo Stato italiano abbia mai varato. E non soltanto perché è costata 1.800 miliardi, ma anche perché, sul piano del contenzioso, ha portato alla sottoscrizione di contratti leonini che hanno comportato il ricorso all'arbitrato e ai danni di guerra (trattandosi in prevalenza di contratti realizzati in paesi colpiti da guerre di vario tipo). Infine – altro elemento da non trascurare – si trattava di contratti che prevedevano spesso pagamenti a 60 giorni dallo stato di avanzamento dei lavori, il che non avviene in nessuna amministrazione pubblica. Forse, nemmeno la Banca d'Italia è in grado di pagare a quelle condizioni. Era

inevitabile quindi che tali contratti comportassero interessi di mora eccessivi.

Se l'amministrazione fosse in grado di dotarsi di strutture giuridiche capaci di consentire transazioni i risparmi sarebbero notevolissimi. Oggi si ricorre all'arbitrato e se lo si perde si fa ricorso in corte d'appello. Certamente però tra la transazione, possibile all'inizio, e il costo totale dell'arbitrato c'è una notevole differenza.

PRESIDENTE. Vorrei sapere a quanti arbitrati ha partecipato la Direzione generale e quanti ne ha vinti.

PETRONE. La Direzione generale su 30 arbitrati ne ha persi 29, vincendone quindi soltanto uno.

PROVERA. Aggiunga per cortesia – affinché resti agli atti – quanto costano gli arbitrati in termini di parcelle dovute agli arbitri, il cui numero può variare da uno a tre.

PETRONE. Questo non glielo so dire esattamente.

PROVERA. Glielo posso riferire io. La parcella dovuta a ciascun arbitro può arrivare fino al cinque per cento della somma totale del contenzioso. Quindi, il ricorso all'arbitrato è molto utile per far guadagnare qualcuno. Sottolineo, inoltre, che non esiste neppure l'obbligo di rendicontazione ed è forse l'unico caso al mondo in cui non è prevista.

Signor Presidente, ritengo che gli argomenti affrontati oggi dal ministro Petrone siano di estremo interesse; mi piacerebbe quindi avere più tempo a disposizione per rivolgergli ulteriori domande e per offrirgli la possibilità di rispondere in maniera completa e dettagliata. Vorrei sapere se quella odierna è l'unica possibilità che abbiamo di confrontarci con il ministro Petrone o se invece è possibile prevedere un'altra audizione.

PRESIDENTE. Senatore Provera, per completare il dibattito e consentire a tutti coloro che lo desiderano di prendere la parola sarà senz'altro necessario prevedere un nuovo incontro. Stando così le cose, se non ci sono osservazioni, il seguito dell'audizione del direttore generale per la cooperazione allo sviluppo è rinviato alla prossima seduta.

Ringrazio nuovamente il ministro Petrone per le preziose informazioni che ci ha fornito quest'oggi.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva sugli strumenti della politica estera italiana alla prossima seduta.

I lavori terminano alle ore 16,30.

