

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

## 3<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari esteri, emigrazione)

---

### INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI STRUMENTI DELLA POLITICA ESTERA ITALIANA

50° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 20 LUGLIO 2000

---

**Presidenza del presidente MIGONE**

## I N D I C E

## Audizione del Direttore generale per la cooperazione allo sviluppo

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 17, 23	* PETRONE . . . . .	Pag. 3, 4, 9 e <i>passim</i>
* ANDREOTTI (PPI) . . . . .	14		
* BEDIN (PPI) . . . . .	12		
* PIANETTA (Forza Italia) . . . . .	13		
PORCARI (Forza Italia) . . . . .	4		
PROVERA (Lega Forza Nord Padania) . . . . .	9, 11, 16 e <i>passim</i>		
SCALFARO (Misto) . . . . .	18, 20		
* TAROLLI (CCD) . . . . .	9, 14		
VERTONE GRIMALDI (Misto) . . . . .	16		
VOLCIC (Dem. Sin.-l'Ulivo) . . . . .	14		

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il ministro plenipotenziario Vincenzo Petrone, direttore generale per la cooperazione allo sviluppo, accompagnato dal consigliere d'ambasciata Claudio Spinedi.*

*I lavori hanno inizio alle ore 15,10.*

#### **Audizione del Direttore generale per la cooperazione allo sviluppo**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sugli strumenti della politica estera italiana, sospesa nella seduta del 6 luglio scorso.

La Commissione, fedele alle decisioni prese in fase di approvazione del disegno di legge n. 4692, di cui era relatore il senatore Pianetta, apre un approfondimento sulle problematiche connesse al disegno di legge n. 4707, di cui è primo firmatario il senatore Tarolli. Come tutti ricordiamo, anche questo provvedimento riguarda la riduzione del debito dei paesi poveri.

Rivolgo quindi un cordiale saluto al ministro Petrone e al consigliere Spinedi, ringraziandoli per la disponibilità a partecipare alla seguente audizione nonostante il breve margine di preavviso. Lascio subito la parola al ministro Petrone.

PETRONE. Signor Presidente, come lei ha già ricordato, sono oggi accompagnato dal consigliere Spinedi, responsabile della programmazione e del bilancio della cooperazione italiana, la persona forse più idonea ad approfondire eventuali quesiti finanziari che i signori senatori volessero proporre.

Se la Commissione è d'accordo, vorrei iniziare con una brevissima introduzione sugli strumenti dei quali oggi possiamo disporre per affrontare come uno dei grandi paesi industrializzati il problema del debito dei paesi poveri, entrando poi più in dettaglio nella proposta del senatore Tarolli per identificarne gli aspetti che l'avvicinano al disegno di legge n. 4692 approvato dalle Camere e quelli, invece decisamente innovativi, che andrebbero approfonditi.

Innanzitutto, dal punto di vista della cooperazione, la condizione della presenza italiana nelle grandi istanze internazionali nelle quali il problema del debito viene discusso è profondamente mutata nel corso degli ultimi tre anni, in quanto con l'ultima legge approvata dal Parlamento il nostro paese dispone oggi di tre importanti strumenti che permettono di affrontare il problema del debito dei paesi poveri in tutta la sua straordinaria complessità.

L'ultimo di questi tre strumenti – quello che credo i senatori conoscano meglio – consentirà all'Italia di partecipare all'imminente Vertice G8 di Okinawa con accresciuta autorevolezza. Ma ce ne sono altri due sui quali vorrei attirare la vostra attenzione perché si tratta di due strumenti che si stanno rivelando assolutamente preziosi per affrontare alcuni aspetti del debito per alcune categorie specifiche di paesi in via di sviluppo. Il primo è la legge n. 266 del 1999 che permette di trasferire dal Fondo rotativo, che finanzia i crediti di aiuto, al *plafond* degli aiuti a dono circa 400 miliardi di lire all'anno per tre anni. Abbiamo già attinto al Fondo rotativo per una prima *tranche* di 400 miliardi. È uno strumento molto importante perché, come spiegherò tra breve, c'è una schiera di paesi in via di sviluppo che difficilmente può trarre immediato beneficio dalla cancellazione del debito per la buona ragione che in ogni caso non avrebbero potuto pagare tale debito; un semplice annullamento dello *stock* di debito di quei paesi in realtà non avrebbe assicurato risorse, laddove differenziando le situazioni specifiche dei paesi in via di sviluppo con la legge n. 266 possiamo intervenire dove l'effetto della legge approvata nei giorni scorsi non arriverebbe. Ripeto, sono 400 miliardi l'anno che su tre anni danno 1.200 miliardi di lire: uno strumento abbastanza rilevante.

Inoltre, alla stregua della legge finanziaria per il 1998 e del decreto di attuazione adottato l'anno successivo dai Ministri degli esteri e del tesoro, si sta procedendo alla conversione in valuta locale dello *stock* del debito a favore di una serie di paesi caratterizzati da un reddito *pro capite* superiore al livello che convenzionalmente individua gli Stati più poveri. Abbiamo già convertito un terzo del debito in crediti di aiuto del Marocco per 100 milioni di dollari, stiamo per concludere la conversione del totale del debito della Giordania per 135 miliardi di lire e stiamo per avviare il negoziato con l'Egitto, il Perù e l'Ecuador.

Con questo strumento convertiamo il debito (creato a titolo di credito di aiuto) nella valuta del paese interessato; a seguito di ciò le autorità monetarie locali emettono liquidità per un ammontare equivalente, rendendo così disponibili risorse per finanziare progetti comportanti un'alta intensità di utilizzo di manodopera. Poi, insieme al Governo del paese interessato, valutiamo i progetti che quel paese intende realizzare con le risorse rese disponibili.

PORCARI. Non mi è chiaro il meccanismo con il quale si crea la liquidità.

PETRONE. Il meccanismo che abbiamo identificato e che stiamo realizzando con il Marocco sostanzialmente si articola in tre momenti. Il primo è quello dell'accordo intergovernativo che prevede la *tranche* di debito da convertire e la decisione politica di farlo. Poi c'è la seconda fase, nella quale il nostro Ministero del tesoro comunica al Ministero del tesoro del paese in via di sviluppo (che a sua volta avverte la banca centrale) che, a titolo di conversione, una certa quantità di debito viene considerata

non più rimborsabile. A quel punto la banca centrale genera valuta locale per l'ammontare corrispondente al credito che è stato annullato. Il problema che si è posto è stato quello di valutare qual è l'ammontare attualizzato del credito che si va ad annullare; si tratta di un punto essenziale in quanto ha una valenza molto importante in termini monetari. Con queste risorse noi finanziamo, quindi, i progetti che hanno un'alta intensità di impiego di manodopera e quindi di costi locali. Una simile iniziativa è già stata perfezionata con il Marocco ed una analoga è in via di conclusione anche con la Giordania; riusciamo in tal modo ad appoggiare, attraverso la valuta locale, importanti progetti, anche di tipo infrastrutturale, continuando a finanziarli da parte nostra con nuovi crediti d'aiuto. In altri termini, con i nuovi crediti finanziamo la componente in valuta estera, in valuta solida, in valuta internazionale, laddove riusciamo a finanziare con questo sistema i costi locali.

Ho voluto soffermarmi su questo secondo meccanismo poiché presenta elementi di somiglianza concettuale sia con quanto previsto dalla legge che il Parlamento ha appena approvato, sia con talune previsioni contenute nel disegno di legge n. 4707. Mi premeva sottolineare che già esiste un simile strumento di conversione, sia pure meno attuale rispetto a quanto previsto dal senatore Tarolli.

La nuova legge, come voi sapete, permette la cancellazione di crediti fino ad un ammontare di 12.000 miliardi di lire. Credo che sia una delle leggi più generose del nostro ordinamento. Per quanto di competenza della direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, la previsione riguarda l'annullamento di uno *stock* di debito da 3.000 a 4.000 miliardi. Non credo che arriveremo alla cifra di 4.000 miliardi per la semplice ragione che oggi non abbiamo 4.000 miliardi di debiti *outstanding*. Probabilmente, le iniziative di cancellazione si attesteranno sui 3.200-3.300 miliardi di lire.

La platea dei paesi in via di sviluppo che possono usufruire di questi annullamenti ne comprende circa 45. Come è noto, la nuova normativa prevede che entro tre anni si proceda all'annullamento. Si pone quindi per noi un primo problema, quello di concludere, nell'arco di tre anni, ben 45 accordi con i Governi dei paesi potenzialmente interessati. È un problema non semplice, visto che molti di questi paesi hanno difficoltà ad avviare un processo negoziale, perché le loro istituzioni non sono in grado di farlo: pensate per un attimo alla Somalia o al Sudan. Circa una dozzina di paesi in via di sviluppo, potenziali fruitori della cancellazione di crediti, in realtà non sarà in grado di avvalersene. La nuova legge prevede anche che entro 90 giorni si dovrà sottoporre alle Commissioni esteri e finanze dei due rami del Parlamento il regolamento di attuazione, che sarà di sicuro piuttosto complesso. La legge, infatti, come le migliori leggi, è molto breve; tuttavia, visto l'ammontare finanziario, richiederà un regolamento molto dettagliato. Il legislatore ha lasciato all'Esecutivo il compito di identificare alcune questioni specifiche, tipo il metodo di calcolo dei debiti, che di per sé rappresenta un problema complesso; non posso in questo momento approfondire, a meno che i senatori non lo riten-

gano opportuno, tanti altri aspetti rilevanti che il regolamento dovrà contemplare.

Esistono oggi questi tre importanti strumenti e desidero approfondire la proposta del senatore Tarolli, almeno come noi l'abbiamo compresa. Mi permetto di fare una premessa di carattere generale, che ha a che vedere con l'impostazione complessiva del disegno di legge e che, peraltro, traspare con la massima chiarezza dalla relazione introduttiva. Il provvedimento presentato è caratterizzato da un approccio estremamente moderno al problema del debito estero dei paesi in via di sviluppo che, fino a questo momento, solo i paesi scandinavi hanno sperimentato; ma è anche un approccio estremamente complesso, perché presuppone l'esecutività di ampie sinergie fra i Governi, le organizzazioni non governative e le istituzioni internazionali che insieme, in una sorta di sistema tripartito, gestirebbero poi le risorse.

Sull'impostazione generale del disegno di legge, vorrei fare due notazioni. La prima, come ho già detto, riguarda la modernità dell'approccio. La seconda ha a che vedere con il quadro complessivo che il disegno di legge dà dell'attuale situazione del sottosviluppo. Molti degli accenti posti dal disegno di legge sulla drammaticità della situazione economico-sociale dei paesi in via di sviluppo sono esatti ma mancano tuttavia, nella relazione di accompagnamento, alcuni aspetti che varrebbe la pena indicare. Non tutti gli indicatori macroeconomici sono negativi, poiché oggi, per fortuna, ci sono alcuni segnali incoraggianti. Ad esempio, in termini percentuali, il numero delle persone che vivono a livello mondiale in condizioni di povertà assoluta, definita dalla disponibilità di meno di un dollaro statunitense al giorno di reddito spendibile, non sta aumentando ma sta diminuendo. È un dato positivo che è dovuto soprattutto agli effetti favorevoli delle riforme economiche in Cina e in India, paesi che da soli rappresentano quasi la metà della popolazione del pianeta. In Asia gli indicatori sono molto favorevoli, perché l'India e la Cina si stanno muovendo in termini molto lusinghieri anche per la velocità con la quale i due paesi stanno approfittando della cosiddetta globalizzazione e della rivoluzione tecnologica. I paesi più avanzati hanno impiegato anni per percorrere intere fasi di sviluppo che questi paesi stanno invece saltando. L'India, ad esempio, è oggi il secondo grande produttore di *software* nel mondo. I paesi dell'Asia hanno inoltre superato brillantemente la crisi degli anni 1997-98, con una rapidità che soltanto tre anni fa non avremmo potuto immaginare. Gli indicatori macroeconomici, quindi, sono positivi per l'Asia mentre il problema si pone in parte per l'America latina – dove esiste uno *stock* dovuto non solo ai debiti ma anche alle errate politiche economiche degli anni '70, che devono essere corrette e questo porterà via del tempo – e, soprattutto, per l'Africa. In Africa, infatti, gli indicatori del sottosviluppo, lungi dal migliorare, stanno invece peggiorando in maniera drammatica; nel corso degli ultimi dieci anni il numero dei poveri assoluti è aumentato di 70 milioni di unità. Nella programmazione delle risorse della cooperazione tutto ciò va considerato con la massima attenzione.

Fatte queste notazioni abbastanza superficiali – e me ne scuso – sul quadro concettuale che mi sembra essere alla base del disegno di legge n. 4707, vorrei soffermarmi ora su quello che mi sembra essere l'elemento qualificante del provvedimento, rispetto a quanto prevede la legge approvata nei giorni scorsi in via definitiva dal Parlamento. Il senatore Tarolli propone, come meccanismo di gestione di una parte delle risorse che verrebbero liberate dalla cancellazione del debito, la creazione di un fondo in valuta locale del paese beneficiario, che dovrebbe essere alimentato attraverso l'annullamento degli interessi dovuti per tre annualità, ovvero per dieci nel caso di paesi estremamente poveri. Questa proposta contiene un elemento attraente per l'operatore della cooperazione, quello del diretto coinvolgimento di attori che normalmente, nei testi di legge sulla cooperazione finanziaria, non sono mai entrati, come gli organismi del volontariato e i rappresentanti di istituzioni internazionali non finanziarie. La Banca mondiale o il Fondo monetario non rientrano nella gestione delle risorse a dono e questo effettivamente rappresenta una novità.

Tuttavia, devo anche dire che si tratta, in parte, di una novità che la stessa legge recentemente approvata dal Parlamento aveva introdotto. Infatti, tale legge all'articolo 2, comma 2, lettera *b*), prevede un meccanismo di conversione del debito non molto difforme da quello proposto nel provvedimento.

Come ho affermato all'inizio del mio intervento, spetterà al regolamento definire in modo dettagliato il profilo dei meccanismi di attuazione della legge. Tuttavia, se con il regolamento riusciremo a valorizzare la partecipazione del mondo del volontariato e degli organismi internazionali alle procedure di conversione del debito previste dalla legge n. 209 del 2000, all'articolo 2, credo che ci avvicineremo molto alla proposta del senatore Tarolli.

Devo far rilevare che esiste una differenza di fondo: mentre la legge approvata dal Parlamento lascia impregiudicati – per così dire – gli attori della conversione, la proposta del senatore Tarolli, invece, li identifica con molta precisione. Vi è un secondo elemento sul quale il Ministero del tesoro, più che quello degli esteri, si deve pronunciare, e riguarda l'onere dell'erario. La proposta del senatore Tarolli prevede che le contribuzioni alla conversione provenienti da soggetti privati italiani sarebbero oggetto di esenzione fiscale fino alla somma di 300 miliardi l'anno. Quindi, l'onere per l'erario sarebbe di 300 miliardi, e ciò non è previsto dalla legge approvata dal Parlamento.

Se dovessi identificare per la vostra riflessione quali possono essere i punti da chiarire ulteriormente prima di giungere a delle conclusioni sul profilo del meccanismo proposto dal disegno di legge n. 4707, ne identificherei essenzialmente quattro. Il primo punto è scegliere il tasso di cambio valutario da applicare per la conversione del debito che si vuole annullare. Si tratta di un problema abbastanza complesso perché, nella misura in cui imponiamo al paese in via di sviluppo la generazione di risorse in valuta locale a valle di una cancellazione del debito, dobbiamo calcolare quante risorse quel paese deve creare. Se usiamo il tasso di cambio nomi-

nale nel momento in cui il credito è stato concesso, le cifre in valuta locale sarebbero estremamente elevate, perché nel frattempo le valute dei paesi in via di sviluppo si sono naturalmente svalutate nell'ordine di migliaia di volte. Devo dirvi che riesco ad immaginare pochi paesi in via di sviluppo con un'economia ed un sistema fiscale e finanziario talmente in ordine da permettere di creare valuta locale senza spinte inflazionistiche e da corrispondere alle aspettative del disegno di legge. In sostanza, se prendessi in considerazione un paese – non consideriamo paesi che si trovano in particolari situazioni come la Sierra Leone – di media qualità fiscale e di bilancio, come il Kenya, e immaginassi di crearvi, nel periodo di tre anni, risorse in valuta locale (in scellini) per 400 miliardi, certamente creerei una spinta inflazionistica rilevante. Questo è il primo aspetto.

Un altro aspetto riguarda i paesi in via di sviluppo in grado di gestire una complessa struttura di questo tipo. Innanzi tutto, dobbiamo trovarci di fronte ad un paese che accetti il principio della partecipazione del mondo del volontariato, del privato cittadino alle attività di cooperazione allo sviluppo indirizzate tramite il Governo o un'istituzione pubblica. Nonostante gli straordinari progressi realizzati in questi anni dal punto di vista della democrazia partecipativa nei paesi in via di sviluppo, non si può certo affermare che sia facile far accettare ai Governi dei paesi in via di sviluppo un meccanismo che in qualche modo li pone sullo stesso piano di un'organizzazione non governativa.

Per quanto concerne il terzo elemento, credo di averlo già indicato. In ogni caso, si tratta della sovrapposizione almeno parziale di questo meccanismo con quello di conversione previsto dalla legge approvata dal Parlamento.

Da ultimo vi è il problema della proprietà concettuale e politica che il paese in via di sviluppo rivendica nei confronti di quello che può e vuole fare delle risorse che gli vengono date. In sostanza, quando si procede all'annullamento del debito, il paese in via di sviluppo si attende certamente di essere sottoposto a condizionalità economiche generali, ma non si attende di dover cogestire con il donatore le risorse attribuite.

Questi sono i quattro punti che – secondo me – potrebbero creare una particolare difficoltà nel negoziare i meccanismi attuativi con i Governi dei paesi in via di sviluppo.

Non so quale sia – per così dire – la prognosi legislativa di un disegno di legge come quello del senatore Tarolli e non spetta a me fare una valutazione.

Posso dire, però, che in sede di discussione del regolamento con il Ministero del tesoro, che verrà sottoposto successivamente al parere delle Commissioni esteri di Camera e Senato, possiamo tentare di avvicinarci ad un meccanismo non lontano da quello proposto dal senatore Tarolli, naturalmente attutendo alcuni aspetti problematici che ho sollevato e permettendo di sperimentare delle formule che forse possono essere utili al Parlamento nel valutare l'applicabilità di meccanismi di questo tipo.

Mentre il Parlamento riflette sul testo del senatore Tarolli, si potrebbe studiare il modo per incrementare la partecipazione delle ONG al mecca-



nismo di conversione del debito già previsto – come ho detto un momento fa – nella finanziaria del 1998. Nei comitati di monitoraggio, che abbiamo creato in Marocco e che adesso creeremo in Giordania e negli altri paesi con i quali raggiungeremo un accordo, possiamo cercare di far sì che una parte delle risorse generate possa essere indirizzata a progetti di organizzazioni non governative italiane. Queste mi sembrano le due strade da esplorare, signor Presidente, per cercare di offrire al Parlamento una sperimentazione – se posso esprimermi in questo modo – del meccanismo in questione.

TAROLLI. Le chiedo, ambasciatore Petrone, se può spiegarmi la seconda ipotesi di cui ha parlato.

PETRONE. Si tratta della finanziaria del 1998, la quale ha previsto un meccanismo che è stato reso operativo da un decreto dei Ministri degli esteri e del tesoro nel novembre del 1999.

Il meccanismo funziona nel modo seguente. Nel caso del Marocco – per esempio – abbiamo negoziato un accordo, che è stato firmato a Roma durante la visita del re Mohammed VI, in base al quale abbiamo deciso di annullare uno *stock* pari al 30 per cento del debito complessivo del paese a titolo di crediti d'aiuto pregressi, un terzo del debito complessivo marocchino per l'equivalente di 100 milioni di dollari.

Il Ministero del tesoro italiano comunicherà al Ministero delle finanze del Marocco la nostra decisione di annullare 100 milioni di crediti d'aiuto pregressi. Il Governo marocchino chiederà alla sua banca centrale di cancellare dalla colonna del dare 100 milioni di dollari e di generare l'equivalente in valuta marocchina, equivalente che verrà posto in un fondo che servirà a finanziare alcuni progetti che il Governo locale proporrà nel settore dell'ambiente, dello sviluppo sociale e in genere dello sviluppo economico.

Il comitato di monitoraggio è costituito dalla cooperazione italiana, tramite l'ambasciata, e dal Ministero delle finanze marocchino. Esso esprimerà un'approvazione di massima ai progetti che verranno presentati e successivamente, a progetti avviati, procederà ad un riscontro dell'andamento dell'erogazione. Questo è il meccanismo.

PROVERA. Prima di intervenire vorrei chiedere alcuni chiarimenti di ordine generale.

Ovviamente condivido le finalità del disegno di legge presentato dal senatore Tarolli, ma per ottenere i risultati che si prefigge non è possibile fare ricorso agli strumenti legislativi già vigenti senza introdurre organismi, meccanismi di verifica o interventi finanziari che, a quanto lei dice, necessitano di indagini per la loro attuazione? Mi chiedo quanto di quello che si prefigge il senatore Tarolli potrebbe essere concretamente attuato, magari anche con modifiche più semplici, nell'attuale sistema della cooperazione o alla luce della legge appena approvata dal Parlamento in materia.

Sollevo questo interrogativo perché nel disegno di legge n. 4707 sono previsti comitati misti composti da esponenti di ONG del paese beneficiario, delle Agenzie per lo sviluppo delle Nazioni Unite, della società civile e del volontariato sia locale che italiano. Inoltre è previsto che vengano interrotti i finanziamenti qualora i progetti non rispettino precise condizioni. Questa verifica implica che vi siano degli organismi che concretamente, sul campo, effettuano controlli che non mi sembrano molto facili da compiere. Inoltre, all'articolo 6 del disegno di legge, si dice che «la priorità della scelta dei paesi beneficiari degli interventi (...) sarà definita dal Governo italiano, sentiti anche i coordinamenti delle ONG italiane (...)».

Ecco, mi sembra che si aggiungano organismi in più e norme farraginose difficilmente attuabili a quanto già di farraginoso e di burocratico esiste nelle strutture attuali.

In conclusione, condivido le finalità del disegno di legge n. 4707 ma mi chiedo se quanto ho appena esposto non contribuisca ad ostacolare il conseguimento dei traguardi che ci si pone. Non è possibile fare la stessa cosa con la struttura amministrativa e normativa che abbiamo a disposizione attualmente?

*PETRONE.* Senatore Provera, se posso così dire, il quesito che lei pone è in realtà più complesso di quello che forse *prima facie* potrebbe sembrare. Dal mio punto di vista, in quanto direttore per la cooperazione, lei ha sollevato tre questioni.

Innanzitutto, si chiede qual è la natura del meccanismo di monitoraggio delle condizionalità che la stessa legge approvata dalla Camera e dal Senato prevede che vengano applicate per la cancellazione del debito. In secondo luogo si sofferma sull'agilità dei meccanismi e quindi sul relativo costo e sulla conseguente farraginosità. Infine, affronta la multilateralità del meccanismo.

Sul primo punto, quello della semplicità delle procedure, non c'è dubbio che, per esempio nel caso del Marocco (e per la Giordania sarà lo stesso), prevediamo un meccanismo agilissimo, ossia una semplice riunione della nostra ambasciata con uno o due tecnici che vengono da Roma e con rappresentanti del Ministero delle finanze. Poiché la conosco come grande conoscitore della cooperazione italiana, devo dirle che è stato difficilissimo resistere alla tentazione di valutare noi stessi tecnicamente e in dettaglio i progetti che il Governo marocchino intende finanziare con le risorse generate dalla cancellazione del debito; se ci fossimo messi su quella strada avremmo però creato un progetto italiano con tutte le lentezze e le complessità legate alle nostre procedure di controllo e di istruttoria traslate in Marocco. Abbiamo resistito a questa tentazione e adesso, semplicemente, il comitato riceve i progetti, li analizza nel giro di pochi giorni con uno o due tecnici inviati da Roma e dà il nulla osta per l'erogazione. Da questo punto di vista è un meccanismo che non costa nulla, salvo le spese di missione per due o tre giorni per le persone inviate da Roma.

Il meccanismo indicato dal senatore Tarolli è più complesso perché prevede una quantità notevole di attori, tra cui le organizzazioni non governative e le agenzie internazionali per lo sviluppo, che ovviamente hanno un costo oggettivo.

PROVERA. Non soltanto in danaro ma anche in termini di tempo e di ostacolo alla snellezza delle decisioni.

PETRONE. Non c'è dubbio.

Per quanto concerne la snellezza delle decisioni, più i meccanismi sono consultivi nei confronti di chi deve decidere, meno sono decisionali e più leggeri sono dal punto di vista della complessità delle attività.

Altro problema è quello del monitoraggio delle condizionalità. È un aspetto sul quale stiamo riflettendo con i colleghi del Tesoro perché la legge approvata dal Parlamento prevede una serie di condizionalità, alcune politiche e altre economiche. Se posso anticipare quello che la cooperazione proporrà e che credo il Tesoro probabilmente accetterà, per le condizionalità economiche (per quelle politiche non sono io a dovermi pronunciare), ossia che le risorse liberate vengano destinate ad attività di sviluppo sociale o ad iniziative di democrazia partecipativa, noi riteniamo che questo tipo di condizionalità debbano essere verificate con gli altri *partner* occidentali che si trovano in una situazione identica alla nostra sulla scorta di documenti elaborati dagli organismi multilaterali. Infatti una condizionalità si deve sempre risolvere nella valutazione di un documento che esprime degli intenti e nell'approvazione di quegli intenti. Non sarebbe praticabile una scelta che prevedesse la definizione del quadro delle condizionalità attraverso specifici negoziati bilaterali con i paesi interessati in quanto ci si deve rapportare con il complesso della comunità dei donatori. Nel caso specifico mi riferisco al documento che va sotto il nome di *Poverty reduction strategy paper*, cioè il documento contenente la strategia per la riduzione della povertà che ogni paese in via di sviluppo che vuole finanziamenti dal Fondo monetario e dalla Banca mondiale deve proporre e farsi approvare. In quei documenti ci sono praticamente tutte le condizionalità che il Parlamento ha posto nella legge per l'attivazione della cancellazione del debito.

In definitiva, non dobbiamo negoziare bilateralmente un documento di condizionalità, ma dobbiamo semplicemente controllare che nel documento già presentato da quel paese alla comunità internazionale le condizionalità siano già chiaramente stabilite.

Il terzo punto è quello della multilateralità. Non posso negare un certo scetticismo per tutti i meccanismi che possono creare un'istanza bilaterale in una problematica che bilaterale non è. La problematica del debito è la problematica multilaterale per eccellenza perché, da un lato, il paese in via di sviluppo debitore ha di fronte a sé una platea di decine di creditori (concettualmente il caso non è molto diverso da quello di un commerciante italiano sottoposto a fallimento) e, dall'altro, i paesi creditori hanno bisogno di una istanza comune nella quale possono control-

larsi l'un l'altro per evitare che sul piano della concorrenza finanziaria non ci siano azioni poco ortodosse o sleali nei confronti degli altri. Infatti, non bisogna mai dimenticare che se io annullo una quota di debito a un debitore, aumento il valore delle quote di debito che quel debitore deve agli altri perché aumenta la probabilità che egli possa pagare le quote degli altri. La multilateralità nella cooperazione finanziaria, in particolare nel settore del debito, rappresenta la radice essenziale dalla quale non si può prescindere.

BEDIN. Vorrei anzitutto ringraziare il ministro Petrone per le informazioni che ci ha fornito e soprattutto per la competente analisi che ci ha offerto riguardo ai tre strumenti che il Parlamento ha finora costruito per il settore in oggetto. Dalla relazione che il Ministro ha svolto ho compreso la necessità, per il Parlamento, non certo per il Ministero, di rendere operativi e di sperimentare questi tre strumenti. Tuttavia, come egli ci ha ricordato, occorrerà concludere ben 45 accordi nell'arco di tre anni con i Governi dei paesi potenzialmente interessati, alcuni dei quali non possono neanche chiamarsi tali – mi riferisco ad esempio alla Somalia – e ciò richiederà una grande flessibilità degli strumenti attuativi. Da questo punto di vista, la legge in materia di remissione del debito che abbiamo di recente approvato in un testo molto snello consente di compiere alcune scelte, prevedendo novanta giorni per il regolamento di attuazione e il passaggio presso le Commissioni competenti dei due rami del Parlamento. Quest'ultimo potrebbe rappresentare l'occasione per verificare se alcune esigenze poste dal disegno di legge n. 4707 e dall'ordine del giorno approvato dall'Assemblea siano già contenute o ancora da comprendere nel regolamento di attuazione.

Il ruolo di traino che l'Italia ha assunto con l'approvazione della recente legge, collegata agli altri due strumenti in materia, rischia di essere ritardato se ci mettiamo a riflettere su una nuova legge complessiva che riguarda lo stesso settore, prima ancora di avere sperimentato le nuove procedure e di averle verificate con gli altri paesi cooperanti.

Sulla base della relazione del ministro Petrone, invito piuttosto il Parlamento a lavorare per un affinamento del regolamento attuativo, al fine di realizzare, attraverso gli strumenti che già abbiamo, alcune delle finalità contenute nel disegno di legge, non mettendo in discussione la legge appena approvata dal Parlamento, altrimenti si metterebbero in difficoltà sia chi la dovrà applicare sia gli interlocutori internazionali. L'esperienza che come Senato abbiamo avuto attraverso la legge più generale sulla cooperazione allo sviluppo dovrebbe averci insegnato qualcosa. Tale legge è stata poi rinviata alla Camera dei deputati la quale, nonostante il nostro lavoro impegnativo e attento, non la sta ritenendo urgente. Se al Senato inizierà un dibattito su un nuovo strumento legislativo in materia, rischiamo di mettere in difficoltà chi dovrà applicare le leggi esistenti, mentre dobbiamo sfruttare lo strumento del regolamento di attuazione, previsto dalla nuova legge.

PIANETTA. Il ministro Petrone è stato molto chiaro ed esaustivo ed ha evidenziato molte problematiche. Egli ha affermato che il disegno di legge del senatore Tarolli è molto moderno e che rappresenta un ulteriore passo rispetto alla legge di recente approvata dal Parlamento sulla riduzione dei crediti verso i paesi in via di sviluppo. Il regolamento di attuazione della legge deve essere molto chiaro e semplice; non deve, magari per il desiderio di creare spazi ulteriori, innescare processi complessi. Il disegno di legge n. 4707 deve prevedere una grande capacità di gestione, ma deve essere semplice ed efficace. Questo è uno degli elementi che traspare dalla relazione del ministro Petrone: la necessità di evitare le difficoltà gestionali legate alla complessità.

Egli ha evidenziato quattro punti durante il suo intervento. Il tasso di cambio, a cui dovrà essere effettuata la conversione del debito estero, non deve rappresentare un elemento tale da creare problemi finanziari insormontabili. Dovrà regnare il buon senso perché l'applicazione di tassi di cambio nominali renderebbe inconcludente l'iniziativa e i paesi beneficiari non potrebbero far fronte a condizioni troppo gravose. Si dovranno trovare meccanismi e modalità tali da rendere gestibile l'iniziativa da parte del paese beneficiario. Se poniamo condizioni alle quali il paese non potrà far fronte, poniamo a priori degli ostacoli insormontabili. Il disegno di legge dovrà quindi essere facilmente gestibile: non dobbiamo in alcun caso privilegiare la complessità ma semplificare al massimo la gestione degli interventi. Per essere efficaci ed incisivi dobbiamo sfrondare al massimo perché soltanto la semplificazione consentirà di dare efficacia all'intero meccanismo.

Come abbiamo ricordato nei principi generali, non esiste soltanto un problema di solidarietà ma anche di giustizia. Se invociamo tali aspetti, dobbiamo fare in modo che gli strumenti di cui disponiamo siano coerenti con questo atteggiamento. Sono necessarie, lo ripeto, semplificazione e semplicità. Se creiamo le condizioni adeguate e accettiamo l'innovazione contenuta nel disegno di legge n. 4707, non ci sarà con la legge recentemente approvata quella sovrapposizione che va evitata ad ogni costo. Al contrario, ci sarà una continuità tra i due strumenti legislativi. La sovrapposizione – il terzo punto che il ministro Petrone ha sottolineato – vi sarà solo se l'andremo a cercare, ma se abbiamo la volontà di semplificare e il desiderio di andare avanti vi sarà continuità e non sovrapposizione. Questo è un elemento che ha fatto bene a mettere in evidenza, perché la sovrapposizione ci potrebbe indurre ad interpretare la legge recentemente approvata dal Parlamento ed il disegno di legge del senatore Tarolli senza sapere dove incidere in modo adeguato.

C'è infine il quarto aspetto, quello relativo alla proprietà della scelta del paese in via di sviluppo. A mio giudizio, occorre privilegiare le decisioni delle autorità locali in merito ai programmi di sviluppo da finanziare. Il Governo italiano, oltre ad essere donatore dal punto di vista economico-finanziario, deve essere anche un supporto che contribuisce in base alla propria capacità di offrire aiuto, ma non deve assolutamente interferire e creare delle condizioni finalizzate – non voglio pensarci – a propri tor-

naconti. Si tratta del principio della grande priorità, che credo debba trovare una sua precisa collocazione. Guai a non chiarire questo atteggiamento Poiché si può prefigurare anche un'ipotesi di tal genere, dobbiamo essere molto chiari al riguardo.

Credo che queste siano le considerazioni, svolte dall'ambasciatore Petrone in modo puntuale, che, a mio modo di vedere, permetteranno al Parlamento di approfondire e di valutare il disegno di legge n. 4707 nell'ambito della complessità che deve superare. Mi sembra questa la *conditio sine qua non* per poter essere efficaci ed efficienti.

ANDREOTTI. Intervengo brevemente solo per porre al nostro ospite un quesito. Quando in anni lontani si cominciò, sul piano bilaterale, a rilevare in che maniera si poteva alleviare il debito di qualche paese, ricordo che vigeva un concetto base: si esaminava ciò che il paese aveva fatto e intendeva realizzare in materia di armamenti, al fine di scoraggiare la corsa al riarmo che per alcuni di quei paesi ha finito per essere una delle cause dell'indebitamento (anche se qualche volta non figura sotto tale voce). Vorrei sapere se si mantiene ancora questa importante linea guida.

Termino questo mio breve intervento con una curiosità. Ho rilevato nel disegno di legge n. 4707 l'inserimento dell'espressione «società civile». Vorrei conoscere il suo significato nella lingua italiana. La società civile è contrapposta a quella penale o a quella militare?

Mi scuso per aver rivolto questa domanda, ma si tratta di una curiosità che vorrei soddisfare. Sembra «fine» affermare che non si proviene dalla classe politica, bensì dalla «società civile», come se noi politici venissimo dalla suburra.

VOLCIC. Vorrei porre delle domande molto semplici.

Si è parlato di un ruolo di traino che il nostro paese si è assunto e nello stesso tempo il ministro Petrone ha parlato di un problema tipicamente multilaterale. Da ciò scaturisce la seguente domanda: il paese che abbiamo scelto, se non è in sintonia con l'Unione europea, è in grado di gestire l'operazione?

Vorrei poi sapere come verrà realizzato il monitoraggio del Ministero sull'intera operazione, perché si aprono problemi come quello degli armamenti e dell'uso improprio di un aiuto estremamente importante.

TAROLLI. Mantenendo lo spirito costruttivo delle precedenti sedute, con il quale abbiamo preso importanti decisioni, non voglio intervenire per ultimo per tranquillizzare tutti ma per partecipare alla costruzione della cosiddetta «fase due». L'obiettivo mio e di coloro che con me hanno collaborato in merito a questa ipotesi di lavoro – tra tutti cito il senatore Pianetta – è di realizzare una costruzione tale da non creare meccanismi che possano ingenerare un freno rispetto a quanto è stato finora posto in essere. La collaborazione da questo punto di vista è regina.

Il dottor Petrone, che ringrazio anch'io per il contributo che ci ha offerto, ha posto il problema della onerosità: il disegno di legge n. 4707 volutamente prevede un'onerosità. Si ritiene, infatti, di rilanciare la cooperazione del nostro paese riportando la percentuale degli stanziamenti sul PIL perlomeno allo 0,24 per cento, percentuale ben lontana da quella dei primi anni '80 che era dello 0,70 per cento. Erano certamente anni diversi; non vi erano il trattato di Schengen e tante altre norme. In ogni caso, dobbiamo porci l'obiettivo di attestarci sulla media dei grandi paesi donatori nostri concorrenti.

Le cifre che ho inserito nel testo del disegno di legge non sono – per così dire – cervelotiche, ma permettono di realizzare una costruzione nel tempo, anno dopo anno.

Per quanto riguarda la supposta farraginosità dei meccanismi gestionali, essa richiama necessariamente l'originalità del testo, nel quale si rilevano quattro punti innovativi. Un punto riguarda il processo di lotta alla povertà o di emancipazione dalla povertà dei paesi in via di sviluppo; processo che non deve gravare solo sulle spalle dei Governi, ma anche su quelle di tutti coloro che possono concorrere a generare la logica dello sviluppo, ossia sulle ONG e sulle organizzazioni private. Il meccanismo virtuoso che abbiamo previsto non ha lo scopo di moltiplicare gli organismi decisionali, ma di coinvolgere tutti i soggetti che intervengono nel processo di lotta alla povertà dei paesi in via di sviluppo.

Presidente Andreotti, quando si parla di società civile lo si fa non in termini ecumenici. In sostanza, il controllo non deve essere solo di esclusiva competenza del livello governativo, che peraltro può anche sfuggire ai criteri di trasparenza, come nel caso dell'utilizzo delle armi o di arricchimenti illeciti. Il senatore Provera ieri in una conferenza stampa ha portato un esempio molto calzante quando ha parlato di 2.500 miliardi nelle banche del Liechtenstein o della Svizzera appartenenti a qualche Capo di Stato che in breve tempo ha potuto accumulare una ricchezza personale presso le banche straniere. Nella gestione del fondo in moneta locale, creato con la conversione dei crediti, non deve interferire la volontà dei paesi creditori perché altrimenti può configurarsi una sorta di neocolonialismo che dobbiamo assolutamente evitare in quanto rischieremo di trovarci di fronte all'ostruzionismo del paese beneficiario. Non so se potrà essere accolto nella versione originale il meccanismo del coinvolgimento dei privati.

Lei ha citato l'esperienza con il Marocco. Quello che noi abbiamo costruito va oltre. Siccome il disegno di legge n. 4707 mira a superare la logica degli interventi *una tantum* per creare uno strumento di intervento permanente, il fondo deve essere continuamente alimentato e noi abbiamo previsto una detrazione dall'imponibile fiscale delle erogazioni liberali versate dai privati fino ai due terzi degli importi complessivi. Il privato cittadino che vuole concorrere con una quota del proprio risparmio allo sviluppo, ad esempio, del Senegal sa che destinando i soldi in aiuto al Senegal godrà di una detrazione fiscale e quindi avrà un interesse a farlo; inoltre sa che c'è una ONG di sua fiducia che concorre a gestire il fondo.

Si tratta di un meccanismo complesso, ma più mi ci addentro più mi rendo conto che è l'unica strada che ci può consentire di andare avanti, come dicevo in un colloquio personale avuto con il sottosegretario Serri che riportava l'esempio di Lomè.

Collega Bedin, non sono iniziative o percorsi che cercano di annacquare, di vanificare, di ostacolare: sono meccanismi nuovi e aggiuntivi che non fanno che arricchire l'iniziativa ed il ruolo dell'Italia sulla scena internazionale. Alla fine decideremo cosa fare, però dire già da adesso che abbiamo ormai la legge e che bisogna cancellare il resto mi sembra un approccio metodologico non solo rinunciatario ma di scarsa lungimiranza.

VERTONE GRIMALDI. Signor Presidente, apprezzo molto lo sforzo fatto dal senatore Tarolli con il disegno di legge da lui presentato e non voglio entrare nella complessità della materia. Voglio solo approfittare dell'audizione odierna per mettere in luce una contraddizione che anima tutto il dibattito politico di questi anni.

La società civile dovrebbe subentrare alla società politica perché quest'ultima ha perso la fiducia dei cittadini. Ma il problema non si risolve così. Chi controlla la società civile? Chi garantisce che le ONG non incorrano negli stessi errori in cui incorrono gli organismi rappresentativi?

Secondo me il problema si dovrebbe risolvere – ma è troppo complesso affrontarlo in questa sede – restituendo fiducia alla società civile e imponendo alla società politica una trasformazione tale da garantire quel minimo di fiducia su cui si basa la buona convivenza tra cittadini e rappresentanza politica.

Aggirando invece tale problema e cercando di aggiungere alle decisioni politiche le decisioni non formalmente politiche attribuite alla società civile e il controllo di organismi aggiuntivi non si risolve il problema della fiducia e si complica quello della gestione. Questo in linea generale.

È vero che c'è stata una perdita di fiducia da parte delle rappresentanze politiche, è un dato di fatto, ma non è aggirando il problema che lo si risolve. Il problema – ripeto – lo si risolve ricostituendo la fiducia tra la società civile e la società politica, altrimenti finisce la democrazia rappresentativa e comincia qualcosa che non conosciamo.

PROVERA. L'assemblearismo.

VERTONE GRIMALDI. L'assemblearismo, che è uno dei motivi della paralisi amministrativa di cui soffre il paese perché ci sono poteri di veto che fanno aggio su tutti i poteri di decisione: altro che centralismo romano! È questo che ha bloccato le capacità di decisione, per cui non si fanno le cose che occorrerebbe fare.

Non volevo entrare in tali problematiche ma solo accennare al tema per raffreddare un po' gli entusiasmi di chi ritiene che con le ONG si risolve tutto.

Visto che è stato affrontato il problema della multilateralità, mi interesserebbe sapere quali sono i paesi che concorrono con noi, a che punto



sono le trattative, come si ripartiscono i debiti. A questo proposito, inoltre, aggiungo una domanda che non so se sia matura, ma che pongo lo stesso: sappiamo quali sono i 45 paesi a cui vogliamo dedicarci? Mi piacerebbe conoscerne i nomi.

PROVERA. Vorrei sgombrare il campo da possibili interpretazioni errate di quanto ho detto prima e vorrei approfittare dell'opportunità offerta dalla presenza di un tecnico, nel senso più nobile del termine, quale è il ministro Petrone. Vorrei evitare che – come accade spesso – venisse approvata una legge con un articolato complesso che contiene in sé limiti precisi alla sua attuazione. Quindi la presenza del ministro Petrone può essere preziosa in quanto egli è un consulente di qualità.

L'esperienza degli accordi già conclusi con il Marocco e la Giordania deve essere attentamente valutata per accertare cosa può essere fatto in base alla normativa vigente. Partendo da questo dato, mi chiedo se aumentare il numero degli attori, porre dei paletti, fissare meccanismi precisi, specificare troppo non comporti poi le difficoltà che abbiamo già incontrato con altre leggi circa una difficile attribuzione delle responsabilità.

La domanda è la seguente: alla luce dell'esperienza che avete fatto in Marocco e in Giordania e dando per scontato che la cancellazione del debito è solo il primo passo, che non risolve nulla se non si innesca un processo di sviluppo, mi chiedo come vogliamo rendere operativa la cooperazione italiana, riformata secondo gli indirizzi del disegno di legge già approvato dal Senato, che non risolve molti dei problemi esistenti né può raggiungere molti dei traguardi, assolutamente condivisibili, contenuti nel disegno di legge del senatore Tarolli.

Ho sempre sostenuto le organizzazioni non governative ma sono contrario alla loro beatificazione o santificazione, in quanto esse rappresentano uno strumento benemerito solo quando funzionano nel migliore dei modi. Purtroppo, molte di esse operano male, come qualsiasi altro istituto del nostro paese. Non dobbiamo vedere nelle organizzazioni non governative o nella cosiddetta società civile il punto risolutore o la lente attraverso cui leggere la realtà e l'universo. La società civile e le organizzazioni non governative possono offrire un contributo costruttivo ma in nessun caso potranno sostituirsi alle istituzioni o indicare scelte di indirizzo e di attuazione, che sono solo dello Stato.

Sperando di aver chiarito ai colleghi i miei intendimenti, insisto ancora con il ministro Petrone per avere una sua risposta sulla cooperazione italiana.

PRESIDENTE. Desidero soffermarmi su un'esigenza che per me è molto importante. È naturale che sia il Parlamento a doversi assumere la responsabilità dell'*iter* successivo del disegno di legge n. 4707, ma non mi dispiacerebbe avere qualche ulteriore chiarimento.

Vorrei sapere quali obiettivi di questo disegno di legge non possono essere conseguiti, in sede di regolamento attuativo, attraverso la recente legge sulla riduzione del debito estero dei paesi in via di sviluppo. In altre

parole, mi piacerebbe circoscrivere quello che la legge precedente non può fare, per cui resta indispensabile un ulteriore intervento legislativo, a meno che non si voglia rinunciare al conseguimento di determinati obiettivi. Vorrei eventualmente sapere allora quale sarà il prezzo da pagare.

Non ho bisogno di dirlo ma il mio è uno spirito costruttivo, con un senso di realismo imposto dal calendario dei lavori parlamentari. Facendo l'ipotesi di un nuovo intervento legislativo, più ne circoscriviamo il contenuto e più probabilità avremo di portarlo a buon fine nel corso dell'attuale legislatura.

SCALFARO. Ringrazio il presidente Migone che ha anticipato alcune domande che anch'io avrei voluto porre al ministro Petrone. Abbiamo approvato da pochi giorni la legge sulla cancellazione dei crediti e nel corso della sua attuazione sarebbe utile ricevere periodiche informazioni da parte del direttore generale per la cooperazione allo sviluppo, che ringrazio per l'intervento odierno. Dobbiamo vedere se necessita di correzioni e se la sua applicazione risulta valida e scorrevole.

La seduta odierna è stata molto interessante e l'ho seguita con piacere, ma non deve rimanere una seduta accademica. Una parte del disegno di legge n. 4707 nelle intenzioni è estremamente positiva perché è *ad adiuvandum*, è volta a migliorare, ad ottenere di più e nel migliore dei modi. Dobbiamo sapere quali parti possono coesistere, quali questioni devono seguire un percorso legislativo o regolamentare e in che maniera.

Condivido l'intervento del senatore Vertone Grimaldi. Nessuno vuole partire da un sentimento di sfiducia verso la società politica a favore della società civile, la quale, secondo gli schemi tradizionali, genera quella politica. Lo schema è di estrema chiarezza; se poi ne nasce motivatamente sfiducia è un altro discorso, ma è questa l'impostazione di fondo. Non si può negare che gran parte della proposta del senatore Tarolli non parte da un sentimento di sfiducia ma dal desiderio di una partecipazione più ampia di tutti i soggetti della società civile, in modo che ci sia più corresponsabilità, più possibilità di essere controllati, più diritto di controllare. Quali di questi contenuti sono fattibili?

Ripeto, non dobbiamo limitarci a partecipare a belle sedute di cultura generale; le sedute devono essere utili per una valutazione della legge di recente approvata e dei suoi risultati, per verificare le parti che risultano carenti, per poterle utilmente inserire nella proposta del senatore Tarolli. In tal modo, il nostro lavoro sarà efficace e darà un risultato positivo estremamente interessante.

PETRONE. Cercherò di essere breve anche se il numero delle questioni poste è notevole. Il senatore Bedin ha sollevato un punto essenziale relativo alla flessibilità dello strumento di legge. Desidero sottolinearlo in quanto bisogna tener presenti alcuni elementi che sono noti ed altri che mi permetterò di rivelarvi, anche se non sono un segreto ma sono indicativi della complessità della materia.

Quando si decise l'iniziativa HIPC (*Heavily Indebted Poor Countries*), di cui il G7 dette amplissima notizia al mondo, ci si attendeva che fossero oltre 40 i paesi beneficiari. Una volta fatti i conti, solo 14 paesi furono in grado di passare attraverso le maglie delle diverse condizionalità poste dall'iniziativa. Quando la Presidenza del Consiglio stava lavorando insieme al Tesoro per definire concettualmente quale potesse essere lo strumento legislativo italiano in materia, quando si parlava di 3.000 miliardi come capitale su cui potevamo contare, furono definiti alcuni criteri. Quando poi questi criteri furono applicati, ci rendemmo conto che solo otto o nove paesi sarebbero stati in grado di soddisfare le numerose condizioni per la cancellazione dei crediti. Il problema di simili provvedimenti normativi è rappresentato dalla limitata prevedibilità del numero di coloro che poi effettivamente riusciranno a usufruire dei benefici in base ai criteri obiettivi posti, che sono quelli relativi allo *stock* del debito, al reddito *pro capite*, alla capacità di sopportare o no una certa quota di *stock*. Dall'altro lato, le condizionalità di tipo politico e di tipo economico che il testo approvato dai due rami del Parlamento pone all'articolo 1 restringono ulteriormente la platea dei paesi beneficiari. Vi posso garantire che non saranno moltissimi i paesi in via di sviluppo che potranno pienamente passare l'esame per via delle condizionalità politiche ed economiche. Obiettivamente, la flessibilità dello strumento legislativo in una materia come questa è assolutamente da evitare.

Il secondo elemento sul quale non posso negare una certa apprensione (non preoccupazione) per la responsabilità che ci viene affidata riguarda ciò che si chiede di realizzare alle amministrazioni, in particolare agli Affari esteri e al Tesoro, nei tre anni che la legge approvata dalle due Camere pone come termine temporale per la sua applicazione. Tre anni non sono molti e, per quanto ci riguarda, per i soli crediti d'aiuto condonabili – come vi dicevo – parliamo di circa 4.000 miliardi e di una platea di almeno 45 paesi. Si tratta di 15 accordi all'anno da stipulare e da mandare a regime: credo sia un impegno abbastanza complesso che le nostre strutture riusciranno ad assolvere con grave difficoltà.

Occorre poi conciliare quello che noi dobbiamo fare con quello che realizzeranno gli altri paesi. Ciò mi porta alla riflessione fatta dal senatore Andreotti, che reputo essenziale: l'esigenza di far sì che l'intervento italiano si collochi in un quadro multilaterale concordato, senza il quale il nostro intervento – vi prego di credermi – non avrebbe molto effetto. Quindi, prima dovremo calare lo strumento legislativo che il Parlamento ci ha dato in un regolamento e poi, attraverso il regolamento e lo strumento legislativo, dovremo confrontarci con il resto del mondo per far sì che tutto abbia una sua sinergia ed una sua logica applicativa. Dobbiamo fare tutto questo nel corso di tre anni.

Il senatore Provera ha domandato quanto riusciamo a realizzare con gli strumenti che abbiamo oggi a disposizione. Devo dire che quelli attualmente a disposizione ci terranno molto occupati per i prossimi tre anni. Darci ulteriori strumenti vorrà dire inevitabilmente darci ulteriori strutture

e capacità organizzative che oggi non siamo in grado di identificare con gli strumenti legislativi esistenti e con l'attuale legge sulla cooperazione.

SCALFARO. Ciò comporta un rallentamento?

PETRONE. Non posso negare, senatore Scalfaro, che esista tale rischio.

Se dobbiamo identificare in un fondo di gestione gli enti partecipanti, il meccanismo dell'esenzione fiscale e quant'altro previsto dal disegno di legge del senatore Tarolli, occorreranno tempo e impiego di risorse umane.

Il senatore Pianetta si è soffermato sul regolamento. Non vi nascondo che sarà molto complesso da definire perché è prevedibile che vi siano alcune divergenze tra l'amministrazione finanziaria, che per definizione deve tenere stretti i cordoni della borsa, e la cooperazione allo sviluppo in merito a ciò che occorre fare in favore dei paesi poveri. La legge lascia impregiudicata una serie di quesiti, sui quali noi daremo battaglia. Il primo di questi è, per esempio, se i paesi beneficiari della cancellazione dei crediti di aiuto possano o no riceverne di nuovi. Si tratta di un elemento essenziale perché la vecchia legge n. 106 del 1991 sulla riduzione del debito non lo aveva previsto. Nei fatti è stato imposto il principio secondo cui chi ha beneficiato della cancellazione non può ricevere nuovi crediti. Il risultato è stato quello di non essere stati in grado, per esempio, di aiutare effettivamente il Nicaragua dopo l'uragano Mitch in quanto quel paese aveva usufruito della cancellazione. In realtà, siamo rimasti molto indietro rispetto al resto dei grandi donatori.

Quindi, sul principio in base al quale il paese beneficiario della cancellazione deve poter ricevere nuovi crediti non siamo disposti a recedere. Tuttavia il Tesoro può sostenere il contrario, perché la legge non prevede nulla sulla materia. Pertanto da questo punto di vista abbiamo un problema serio.

Bisogna poi chiarire se nel tetto dei 4.000 miliardi per la cancellazione dei crediti d'aiuto condonabili, che è una somma generosa, siano compresi anche quelli cancellati in seguito a calamità naturali e ad altre emergenze. Se così fosse, allora l'intervento diventerebbe meno generoso, nel senso che si avrebbero notevoli riduzioni.

I tre anni di applicazione della legge sono assolutamente tassativi? Se, per esempio, non riusciamo a cancellare i crediti in Somalia o in Sudan per ragioni obiettive, determinate dall'inconsistenza dell'interlocutore o dalla disintegrazione dell'apparato statale, e dopo tre anni il paese è finalmente in grado di operare, possiamo dire che l'efficacia della legge è cessata e che, quindi, non si può più operare? A mio modo di vedere, non sarebbe questo un comportamento equo. Tuttavia si può sostenere che la legge prevede un termine tassativo di tre anni, per cui gli organi di controllo bloccherebbero successivamente i crediti di impegno in tale senso.

Sono questi tutti problemi che dobbiamo risolvere e, se su di essi vi saranno divergenze tra gli Affari esteri ed il Tesoro, sarà inevitabile l'in-

tervento del Parlamento con norme di interpretazione autentica. Da questi punti – come ha affermato il presidente Scalfaro – potrà emergere l'applicabilità di uno strumento legislativo straordinariamente moderno ed efficace come quello approvato.

Senatore Vertone, i 41 paesi più poveri e maggiormente indebitati che potranno beneficiare dell'iniziativa sono tutti noti e li potrà trovare in un elenco che lascio a sua disposizione.

Il senatore Andreotti ha posto il problema degli armamenti e delle relative condizioni. L'articolo 1, comma 2, della legge approvata dalle due Camere prevede specificatamente l'impegno «a rinunciare alla guerra come mezzo di risoluzione delle controversie». Le condizioni politiche sono abbastanza stringenti, mentre lo sono in misura inferiore quelle economiche. Tuttavia, il problema è meno complesso di quello che può apparire. La comunità internazionale, attraverso la Banca mondiale ed il Fondo monetario, si è già data uno strumento di condizionalità complessiva delle politiche di bilancio. Nei documenti di strategia per la riduzione della povertà, senza i quali i paesi in questione non hanno accesso ai finanziamenti del gruppo della Banca mondiale, del Fondo monetario e dei Fondi regionali di sviluppo, sono previste tali condizioni che, tuttavia, non sono esplicitate come in un disegno di legge o in una legge approvata da un Parlamento nazionale, perché sarebbe umiliante per il paese interessato. Quando si valuta l'incidenza delle spese militari sul complesso del bilancio di un paese in via di sviluppo e si rileva che questa è notevole, la Banca mondiale non concede il credito al paese in via di sviluppo. Il problema, però, è che molto spesso, attraverso artifici di bilancio, si nascondono tali voci di spesa. Sono numerosi i paesi in via di sviluppo (e anche quelli non in via di sviluppo) che hanno nascosto percentuali di bilancio della difesa nel comparto della guardia forestale o del Ministero dell'interno. Tuttavia, credo che oggi il meccanismo multilaterale sia sufficientemente sofisticato da garantirci una certa serietà di valutazione.

Sul monitoraggio e sull'uso improprio dell'aiuto, credo di aver già risposto in parte, senatore Volcic. Dobbiamo mantenere leggero il monitoraggio, soprattutto per quanto concerne l'utilizzazione delle risorse che vengono liberate. Dobbiamo essere certi che gli obiettivi dei programmi che si finanziano rientrino nelle condizioni poste dalla legge; che i programmi rientrino in una strategia di riduzione della povertà e di perseguimento del pieno sviluppo sociale ed umano; che i meccanismi di implementazione e di attuazione previsti siano realistici. Tuttavia, se dovessimo pensare di negoziare in dettaglio un manuale di monitoraggio di questi fondi, credo che non impiegheremmo solo tre anni, perché ciò comporta una certa difficoltà.

Sul coinvolgimento della società civile vorrei fare una semplice osservazione che nulla ha a che vedere con il dibattito politico. Come la legge di riforma della cooperazione ha ampiamente riconosciuto, la società civile italiana espressa dal volontariato sta vivendo un'autentica esplosione di entusiasmo e di partecipazione: la quantità di privati cittadini italiani che oggi, attraverso i canali più impensati, partecipa ad azioni di solida-

rietà internazionale è veramente straordinaria. Bisogna ricordare che solo l'operazione Arcobaleno, attraverso il conto corrente della Presidenza del Consiglio, ha raccolto 127 miliardi di lire nel giro di tre mesi. Ciò è straordinariamente innovativo nel nostro paese, dove il volontariato internazionale era considerato un po' una sorella povera del volontariato classico, quello del missionariato cattolico o del volontariato nazionale.

La società civile così intesa – quindi il volontariato civile, non quello religioso, se posso dirlo più precisamente – è in piena espansione e sta raccogliendo risorse in quantità veramente notevoli. Tenete presente che nel solo settore dell'emergenza le ONG italiane sono le seconde più grandi utilizzatrici dei fondi ECHO a Bruxelles. Ciò – se posso dirlo, non a mio vanto ma a quello dei miei predecessori – è in larga parte dovuto anche alla cooperazione italiana che ha permesso e stimolato la nascita di una struttura di volontariato così diffusa, ma non affetta da gigantismo come è accaduto, per esempio, in Francia con *Médecins sans Frontières* e organizzazioni analoghe che sono diventate delle grandi multinazionali. In Italia per fortuna il volontariato è rimasto piccolo, efficace e con costi molto bassi.

Se l'obiettivo della proposta di legge è portare risorse aggiuntive al volontariato italiano, mi permetto di dire che forse non è questo il momento in cui il volontariato ha bisogno di risorse aggiuntive, perché ne ha già moltissime. Il problema è strutturarsi per far sì che eventuali incrementi di risorse siano poi spendibili con la serietà con la quale la grandissima parte delle ONG italiane sta oggi spendendo il denaro dei donatori.

Da ultimo, vi è l'intervento del presidente Migone, ripreso poi dal presidente Scalfaro, circa la possibilità che le misure previste dal disegno di legge n. 4707 possano essere accolte nell'ambito del regolamento di attuazione della legge sulla riduzione del debito estero nei paesi in via di sviluppo. Non c'è dubbio che almeno una parte della strada che il disegno di legge Tarolli propone possa essere coperta dal regolamento. Credo che ci sia un margine abbastanza ampio, che però andrà negoziato e verificato caso per caso, paese per paese, perché non possiamo pensare di stabilire un canone generale nei confronti di 45 paesi in via di sviluppo. Direi una bugia se sostenessi che posso assumere degli impegni che per via negoziale posso imporre a 45 paesi che vanno dal Sudan alla Tunisia. Non è così. Quindi andrà fatta una verifica caso per caso.

Se il regolamento potesse contenere delle indicazioni specifiche sulla partecipazione della liberalità privata alle operazioni successive, rese possibili dalle risorse generate dalla cancellazione del debito, penso che una parte di quello che il senatore Tarolli propone potrebbe essere realizzata, tenendo presente che il principio sul quale si basa il disegno di legge n. 4707 è quello della conversione, laddove invece in linea di principio noi stiamo parlando di cancellazione. Una cosa è cancellare, altra è convertire. Cancellare vuol dire che il debito non è mai esistito e che sulla base di certe condizionalità viene puramente e semplicemente annullato; convertire vuol dire convertire il debito in altra cosa, in valuta locale che deve essere pur sempre generata e a fronte della quale vi deve essere

una fiscalità in grado di sostenerla. Si tratta di una fiscalità sia nel paese in via di sviluppo (che deve generare risorse locali, quindi valuta locale), sia in Italia, per generare l'esenzione fiscale.

PRESIDENTE. Anche a nome della Commissione, ringrazio il ministro Petrone ed il consigliere Spinedi per la disponibilità manifestata.

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

*I lavori terminano alle ore 16,45.*

---

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

*Il Consigliere parlamentare dell'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici*

DOTT. GIANCARLO STAFFA

