

SENATO DELLA REPUBBLICA

— X LEGISLATURA —

3^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari esteri, emigrazione)

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA POLITICA DI COOPERAZIONE DELL'ITALIA CON I PAESI IN VIA DI SVILUPPO

10° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 28 GIUGNO 1990

**Presidenza del Presidente ACHILLI
indi del Vice Presidente SALVI**

INDICE**Seguito dell'indagine conoscitiva sulla politica di cooperazione dell'Italia con i paesi in via di sviluppo**

PRESIDENTE:

- ACHILLI (PSI)	Pag. 3, 7, 22 e <i>passim</i>
- SALVI (DC)	
BONALUMI (DC)	14, 19
COLOMBO (DC)	20
GEROSA (PSI)	9
GIOLITTI (Sin. Ind.)	23
GRAZIANI (DC)	18, 19
SERRI (PCI)	3, 8
STRIK LIEVERS (Fed. Eur. Ecol.)	11

I lavori iniziano alle ore 11,10.

Presidenza del Presidente ACHILLI

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla politica di cooperazione dell'Italia con i paesi in via di sviluppo.

Era stato convenuto in precedenza che in questa seduta si sarebbe giunti alla predisposizione di un documento conclusivo dell'indagine. I Gruppi hanno però preferito sviluppare prima una discussione e quindi, al termine di tale dibattito, valuteremo come procedere per la stesura di un documento finale.

Dichiaro aperta la discussione generale.

SERRI. L'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione affari esteri del Senato ha messo in luce una radicale inadeguatezza della politica italiana di cooperazione allo sviluppo, così come viene condotta da diversi anni, commisurata sia ai compiti della massima rilevanza che una simile politica oggi non può non porsi, sia ai mezzi, seppure insufficienti, che a tale politica vengono destinati.

La legge n. 49 del 1987, che ha stabilito indirizzi e strumenti per la politica di cooperazione, fu approvata con un vasto consenso di forze parlamentari. Risulta da numerose testimonianze ascoltate che essa incontra ancora oggi consensi e apprezzamenti assai estesi, fra gli operatori interessati, tanto nel nostro paese quanto all'estero, sia in paesi ricchi, sia in paesi alle prese coi problemi del decollo e dello sviluppo. Ma la legge è rimasta in massima parte disattesa da tutti i governi che si sono succeduti alla guida del paese dal giorno della sua promulgazione in poi. È quanto emerge dalle testimonianze delle stesse fonti governative che sono state ascoltate e che hanno fornito la maggior parte delle persone invitate a parlare davanti alla Commissione.

La legge risulta disattesa sia perchè non rispettata nel suo spirito, che faceva dello sviluppo autonomo dei paesi interessati l'obiettivo da perseguire con la politica di cooperazione, sia perchè non applicata nella sua lettera per quanto concerne tutta una serie di disposizioni esplicitamente previste dal testo approvato in Parlamento. Faremo in seguito gli esempi più significativi emersi nel corso dell'indagine.

Questa inadempienza, insieme alla generale inadeguatezza della politica sin qui seguita nella pratica, risulta tanto più grave in una fase che vede invece il problema dello sviluppo di vastissime aree del mondo (o, come comunemente si dice, il problema Nord-Sud) diventare

sempre più acuto e assillante non solo in termini etici e umanitari, ma in base agli stessi interessi di lungo (e oggi perfino di medio) termine di paesi come l'Italia. Già di per sè insufficienti, le risorse destinate alla cooperazione dai paesi ricchi in genere (compreso il nostro) non bastano neppure a compensare - secondo una corretta analisi fatta di fronte alla Commissione dall'onorevole Amato, allora ministro del tesoro - i danni che i paesi in via di sviluppo subiscono dalla politica finanziaria (indebitamento, tassi esosi di interesse) e dalla politica commerciale (enormi difficoltà di accesso ai nostri mercati) del mondo sviluppato.

Il protrarsi di questa situazione, che dura ormai da troppi anni, ha inevitabilmente accentuato la pressione demografica e migratoria sui nostri paesi delle popolazioni che attendono invano da decenni occasioni e possibilità di una normale crescita delle proprie patrie. Pensare di eliminare questo fenomeno con rigide misure restrittive è illusorio: questo è almeno quanto l'esperienza di altri paesi, sottoposti prima del nostro alla stessa pressione, sembra suggerire. Non risulta invece che sinora la politica italiana di cooperazione allo sviluppo sia stata impiegata al fine di impostare, come sarebbe possibile e auspicabile, una più durevole soluzione del problema.

Se questo è il quadro generale, la politica italiana di cooperazione è risultata severamente compromessa da una sua condotta contraddittoria, ai limiti del comportamento schizofrenico. Da un lato sono stati assunti, mediante promesse elargite con leggerezza, impegni di aiuti del tutto sproporzionati alle disponibilità finanziarie che venivano stanziare a tal fine, quindi irrealistici e dispersivi. Quando il divario è apparso insostenibile si è corsi ai ripari con una reazione che sfiorava il panico e che ha portato al blocco degli aiuti, talvolta già previsti da regolari accordi internazionali, per determinati paesi, col risultato di screditare l'Italia agli occhi di numerosi nostri interlocutori, prestando il fianco anche a facili ironie. Nè prima, nè dopo, impegni e priorità sono mai state discusse con franchezza davanti al Parlamento. Questo fenomeno è, del resto, solo uno dei tanti aspetti per cui il Parlamento, contrariamente a quanto stabilito dalla legge n. 49 del 1987, non è mai stato messo in grado di svolgere le sue funzioni di indirizzo e di controllo. È un punto su cui torneremo tra poco.

Deficienze e contraddizioni della politica di cooperazione sono apparse in tutta la loro stringente gravità quando un nuovo fenomeno, non previsto per trascuratezza oltre che per la rapidità assunta dagli eventi, è venuto a complicarne i compiti: all'attenzione verso i paesi in via di sviluppo si è dovuta sommare quella per i paesi che hanno conosciuto profondi rivolgimenti democratici nell'Europa orientale e centro-orientale. I due problemi presentano in realtà caratteristiche del tutto diverse e richiederebbero soluzioni tutt'altro che uniformi. Per ora, invece, non si è trovata miglior via di uscita, se non parare al più urgente, sottraendo dai mezzi stanziati per la legge n. 49 del 1987, che aveva tutt'altre finalità, anche le risorse per i nuovi impegni, assottigliando ulteriormente le disponibilità per i paesi in via di sviluppo. Preoccupa inoltre che, col passare dei mesi, non si veda alcun segno di una diversa impostazione, nonostante la sua crescente urgenza.

Anche la proposta che il Ministro degli esteri in carica, onorevole De Michelis, ha portato alla Commissione, quando si è detto intenzionato a chiedere alla Comunità europea che l'insieme degli aiuti all'Est e al Sud sia elevato all'1 per cento del prodotto nazionale lordo, pur encomiabile e degna di appoggio, rischia di apparire come una velleitaria fuga in avanti, fin tanto che chi se ne fa promotore ha alle sue spalle impegni tanto più modesti (oggi gli aiuti italiani al Terzo Mondo equivalgono allo 0,37 per cento del PIL, nonostante i rituali impegni di arrivare allo 0,70 per cento) e una esperienza politica che presenta tutti gli aspetti negativi rivelati dalla nostra indagine conoscitiva.

Vengo ora a trattare gli elementi essenziali della critica complessiva.

Dal lungo e vasto lavoro svolto dalla Commissione (esame di documenti, audizioni di Ministri, Sottosegretari e responsabili della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, nonché rappresentanti di organizzazioni non governative) si ricevono in modo inequivocabile le critiche di fondo che, di seguito, sintetizziamo.

L'indirizzo generale della legge n. 49 è pressochè totalmente disatteso quando non apertamente contraddetto dall'azione concreta del Governo.

In base a tale legge la cooperazione è finalizzata al soddisfacimento dei bisogni primari e in primo luogo alla salvaguardia della vita umana, all'autosufficienza alimentare, alla valorizzazione delle risorse umane, alla conservazione del patrimonio ambientale, all'attuazione e al consolidamento dei processi di sviluppo endogeno e alla crescita economica, sociale e culturale dei paesi in via di sviluppo. La cooperazione allo sviluppo deve essere altresì finalizzata al miglioramento della condizione femminile e dell'infanzia e al sostegno della promozione della donna.

Al contrario, larghissima parte dei progetti attuati o approvati concerne grandi opere pubbliche (autostrade, aeroporti, metropolitane, ponti, eccetera) o interventi industriali-commerciali che si configurano più spesso come sostegno delle attività produttive e commerciali di enti o imprese italiane, che non come effettivo aiuto all'autosviluppo dei paesi del Terzo Mondo.

A tale linea di fondo si intreccia - in parte come inevitabile conseguenza - una carenza generalizzata di quell'opera di selezione, di programmazione e di concentrazione degli interventi che è un altro dei punti caratterizzanti della legge n. 49. Non si riescono a individuare né criteri-guida nelle scelte dei progetti da realizzare, né una programmazione pluriennale che, sola, può dare efficienza agli interventi stessi; la notevole massa di risorse spese è dispersa in una miriade di grossi e piccoli interventi senza che ne siano evidenziate motivazioni, omogeneità a programmi più complessivi, finalità.

Negli ultimi due-tre anni poi vi è una prassi - totalmente estranea e contraria alla legge - per la quale le autorità di Governo ad ogni livello hanno assunto impegni e firmato accordi con paesi terzi per oltre 22.000 miliardi, al di fuori di ogni programma per il passato e per il presente e vanificando di fatto ogni scelta programmatica motivata per il futuro. Tali impegni infatti assorbirebbero per oltre 5 anni tutti gli stanziamenti globali del Governo per la cooperazione allo sviluppo.

Questa condotta del Governo e del Ministro degli esteri ha determinato una situazione grave di confusione e di paralisi finanziaria che è andata a danno dei paesi beneficiari che hanno contato su impegni che non vengono mantenuti, nonché delle imprese italiane, e soprattutto delle organizzazioni non governative che non vedono alimentata con certezza e continuità una loro attività che per sua natura, non consente ritardi o interruzioni nella definizione dei programmi e nel flusso delle scarse risorse per esse disponibili.

Di fronte ai processi di grande mutamento nei paesi del Centro-Est europeo il Governo italiano ha ritenuto di includere alcuni di questi paesi anche tra quelli prioritari quali beneficiari della cooperazione allo sviluppo. Ciò non solo è incoerente con la legge n. 49, ma ha ulteriormente aggravato la situazione e ridotto le risorse disponibili. Il fatto che il Ministero abbia più volte affermato che quello della legge n. 49 era il solo strumento disponibile per aiutare in via d'urgenza i paesi dell'Est, dimostra solo che il Governo non ha voluto fino ad ora approntare strumenti e risorse specifiche per interventi a favore di questi paesi che tutti vogliono e sollecitano, ma che non devono andare a scapito dell'impegno dell'Italia verso il Sud del mondo.

La grave carenza di progettualità a breve e lungo termine spiega anche il fatto che fino ad ora, malgrado le raccomandazioni del Parlamento e le sollecitazioni dell'opinione pubblica e malgrado alcune dichiarazioni degli stessi uomini di Governo, non si vedono iniziative e progetti di cooperazione tesi a favorire possibilità reali di occupazione in quelle aree e in quei paesi che sono fonte prevalente del flusso immigratorio in Italia. Più che una politica di accordi bilaterali di reciproco interesse - anche al fine di regolare e limitare l'immigrazione - sembra che il Governo e il Ministero degli esteri vogliano puntare tutto sul ripristino dei visti di ingresso in Italia anche rompendo unilateralmente accordi esistenti.

Da tutti questi fatti discende una conseguenza complessiva assai grave e del tutto contrastante con l'indirizzo della legge n. 49 e con gli orientamenti più avanzati in campo mondiale: il carattere sociale e popolare della cooperazione allo sviluppo, il suo indirizzarsi prima di tutto ai popoli stessi, al loro diritto alla alimentazione, alla salute, all'autosviluppo, si sono via via oscurati e sono stati sempre più sacrificati ad una concezione prevalentemente economico-commerciale della cooperazione gestita il più delle volte da medi e grandi enti o imprese, pubblici o privati. L'iniziativa popolare delle forze sociali, delle associazioni di volontariato, della stessa imprenditorialità diffusa e degli enti locali è stata scoraggiata con la esiguità delle risorse impegnate e con il loro scarso coinvolgimento nelle scelte generali dell'attività di cooperazione. Invece di sollecitarne l'impegno anche critico e stimolatore si tende a costringere queste forze in un ruolo sussidiario e subalterno e quindi ad accentuare oggettivamente la stessa totale dipendenza dal pubblico finanziamento.

Nella organizzazione e nel funzionamento delle strutture della cooperazione si riflettono e allo stesso tempo si dilatano ulteriormente i limiti generali sopraindicati.

Le relazioni consuntive e previsionali da parte del Governo, che dovrebbero consentire al Parlamento e alla pubblica opinione valutazio-

ni e interventi efficaci, o non vengono presentate o arrivano con ritardi tali da vanificare ogni possibile intervento o sono elencazioni generiche che oscurano invece che evidenziare scelte fatte o programmi futuri. Non di rado alcuni degli stessi uomini di Governo, di questo e di quelli precedenti, ascoltati dalla Commissione, hanno esplicitamente dichiarato di non sapere, di non capire, di non poter rispondere sui programmi e sul funzionamento concreto della cooperazione.

La formazione dell'unità tecnica centrale e delle unità tecniche nei paesi di intervento, la loro autonoma attività di esame e di valutazione dei progetti era ed è uno degli assi portanti e innovativi della legge n. 49. Quella centrale non è ancora formata; pressochè nessuna di quelle locali è stata insediata. Quanto al parere della unità tecnica centrale - sancito dalla legge come obbligatorio perchè il comitato direzionale possa decidere sui progetti - la legge stessa è stata clamorosamente disattesa. È facilmente intuibile come questo produca fenomeni di improvvisazione, con progetti che vengono approvati senza valutarne adeguatamente costi e esiti, con situazioni di scarsissima trasparenza.

Ciò si aggrava ulteriormente se si osserva che mentre la legge stabiliva il ricorso alla trattativa privata nella assegnazione dei progetti come atto assolutamente eccezionale, nella prassi di questi anni non meno del 90 per cento dei progetti è stato assegnato appunto con la trattativa privata. Questo dato, anche senza pensare alla possibile facilitazione di arbitrii o favoritismi, certamente impedisce un forte e libero concorso di energie, di imprese, di associazioni e forze sociali, alla definizione e alla gestione della nostra politica di cooperazione.

Si collega a tutto questo la grave carenza sul piano della pubblica informazione. Ormai in tutti i casi, ma soprattutto in questo campo, una informazione preventiva, aggiornata, comprensibile è una condizione essenziale - oltre che un diritto democratico - per il successo di una vera politica di cooperazione. Le iniziative in questo campo però sono inesistenti se si esclude un bollettino stringato e burocratico. Non è nemmeno attivato un collegamento tra il Parlamento e la banca dati che la legge istituiva presso la Direzione generale della cooperazione.

Da quanto si è qui rilevato nel corso dell'indagine conoscitiva e nel quadro più ampio della evoluzione attuale dei rapporti tra Nord e Sud del mondo e delle più efficaci politiche di cooperazione allo sviluppo, emerge l'esigenza di una svolta profonda e urgente della politica di cooperazione dell'Italia e della sua concreta gestione.

È necessario in primo luogo scegliere per la politica di cooperazione in modo netto il campo economico-sociale e quello ambientale, distinguendosi chiaramente anche sul piano degli strumenti, dall'attività economico-commerciale e finanziaria che pure l'Italia deve sviluppare sul piano internazionale e con gli stessi paesi del Terzo Mondo. In questo senso deve andare un sostanziale aumento degli stanziamenti a titolo gratuito, e devono essere finalizzati i crediti di aiuto. I crediti all'esportazione, altri crediti agevolati, i cosiddetti crediti misti, il credito a condizione di mercato devono essere tutti concepiti e gestiti con appositi strumenti distinti dalla cooperazione allo sviluppo.

PRESIDENTE. Infatti sono gestiti diversamente.

SERRI. Non i crediti misti, che hanno una combinazione di gestioni. Sentiamo l'esigenza di arrivare ad un chiarimento e forse a qualche modifica, ma su questi aspetti possiamo approfondire il discorso e noi stessi ci dichiariamo disponibili.

Solo in questo quadro può avere efficacia l'aumento degli stanziamenti globali dell'Italia fino a raggiungere quello 0,7 per cento del nostro prodotto interno lordo indicato in sede ONU come obiettivo minimo per i paesi sviluppati; obiettivo dal quale gli ultimi anni l'Italia si è allontanata scendendo al di sotto dello 0,4 per cento. Della cifra relativa poi (4.000 miliardi) meno della metà è impegnata a titolo gratuito.

L'ipotesi lanciata dal Ministro degli esteri di devolvere l'1 per cento del prodotto interno lordo da parte dei paesi CEE per la politica di cooperazione (0,25 per cento all'Est europeo, 0,25 per cento all'area del Mediterraneo, 0,50 per cento al resto del mondo) se può essere condivisibile e auspicabile per l'obiettivo che indica dovrà essere concretamente e ulteriormente articolata, anche in strumenti diversificati e ben definiti; soprattutto deve cominciare a trovare attuazione concreta nell'aumento da parte dell'Italia degli stanziamenti per il Terzo Mondo a titolo gratuito.

Il Governo deve prendere tutte le misure necessarie per avviare la svolta indicata prima della discussione della prossima legge finanziaria e della discussione in Parlamento della relazione previsionale sulla cooperazione allo sviluppo per il 1991, che deve essere svolta entro e non oltre il 1990. In questo periodo si potranno valutare anche eventuali nuove misure legislative che si rendessero necessarie.

L'attuazione di tutta la strumentazione stabilita dalla legge n. 49 non può essere ulteriormente rinviata o disattesa. Se il Governo non procederà in questo senso e in tempi strettissimi; se non si attiverà entro l'anno l'unità tecnica centrale; se i suoi pareri obbligatori continueranno a non poter pervenire; se non si avvieranno in un congruo numero di paesi le unità tecniche locali essenziali per la verifica e il controllo dei progetti; se non si supererà la prassi della quasi totale assegnazione dei progetti senza gara e con contratto privato, il Parlamento si troverebbe costretto a scelte conseguenti e non rinviabili, quale, ad esempio, il blocco per il 1991 di tutti i nuovi contratti a trattativa privata esclusi evidentemente quelli di emergenza e senza intaccare l'impegno italiano con le organizzazioni internazionali e le attività delle organizzazioni non governative degli enti locali.

Accrescere decisamente e in ogni caso l'attività di indirizzo e di controllo del Parlamento sulla politica di cooperazione è essenziale e urgente. A tal fine, oltre a tutti gli atti dovuti da parte del Governo, sembra utile, per la portata del problema e per la quantità delle risorse impegnate, costituire una struttura bicamerale ristretta capace di garantire, contemporaneamente alle Commissioni esteri e all'intero Parlamento una continuità di informazione di intervento sulla politica di cooperazione, al Governo un interlocutore unico, permanente, non facilmente eludibile.

Abbiamo parlato di struttura bicamerale proprio perchè vorremmo confrontarci con i colleghi, misurarci sulle questioni regolamentari, far prevalere l'esigenza di avviare questi strumenti piuttosto che scontrarci

con una serie di difficoltà regolamentari che ne impedissero una rapida approvazione. Siamo ovviamente disponibili a raccogliere tutti i consigli necessari che scaturiranno dal confronto, in modo da dare vita insieme a questo strumento, affinché da questa indagine conoscitiva derivi qualcosa che faccia andare più in alto l'attività di indirizzo e di controllo del Parlamento, così come ci sembra essenziale.

Signor Presidente, desidero consegnare a Lei ed ai colleghi tutti copia del mio intervento, che costituirà la bozza di un documento conclusivo che il Gruppo comunista si riserva di presentare formalmente nella prossima seduta.

GEROSA. Al termine di questa indagine conoscitiva sulla cooperazione, che è stata estremamente ampia ed importante, siamo consapevoli (e perciò accogliamo con molto piacere le critiche avanzate dal senatore Serri) di una vasta gamma di manchevolezze e di errori passati compiuti nella politica di cooperazione. Riteniamo però di dover partire da un giudizio positivo sul valore generale della cooperazione e - attraverso tale giudizio - di considerare che vi è stata nelle ultime settimane e negli ultimi mesi una svolta in Parlamento proprio relativamente a questa politica.

Presidenza del Vice Presidente SALVI

(Segue GEROSA). Innanzitutto rileviamo che la cooperazione ha avuto un notevole ruolo nella formazione della politica estera, perchè ci ha permesso di consolidare dei rapporti e di precisare una nostra vocazione nei confronti di determinati paesi, oltre che di chiarire la nostra presenza nel mondo. Attraverso la cooperazione abbiamo potuto completare e perfezionare diversi rapporti importanti con i paesi delle aree in via di sviluppo. In particolare, la presenza dell'Italia in molte zone del Mediterraneo, dell'America centrale e meridionale ha avuto un significato positivo, non avendo più noi alcuna caratteristica di tipo coloniale; abbiamo potuto così agire grazie anche alla simpatia che raccoglievano le nostre iniziative come alternativa all'influenza dei paesi *ex* coloniali, che spesso ha comportato gravi guasti a danno dei paesi del Terzo Mondo.

Abbiamo stretto rapporti importanti con le agenzie delle Nazioni Unite e, pur considerando le carenze e le manchevolezze, abbiamo mostrato il valore dei nostri uomini e delle nostre iniziative. Ritengo allora che anche la politica di cooperazione abbia avuto un effetto molto positivo sulla nostra industria, perchè ci ha consentito in molti casi una sperimentazione e un trasferimento di tecnologie che hanno dato la possibilità di sviluppare esperienze utili per la nostra realtà nazionale.

Quindi, ritengo che si debba partire da un discorso sulla filosofia della cooperazione per riconoscere come, rispetto a tale filosofia - e questo d'altronde risulta anche dall'intervento del senatore Serri - vi sia stata in questi anni una positiva azione dell'Italia. Vi sono state

indubbiamente - e sarebbe intellettualmente disonesto non riconoscerlo - delle manchevolezze, dei ritardi, delle inadempienze e proprio l'approfondita indagine condotta dalla nostra Commissione lo mostra con chiarezza, ma ci sembra che sia altresì evidente una volontà politica di voltare pagina. Pertanto, direi che ci sono tutte le premesse - e mi pare che i discorsi fatti dal ministro De Michelis sia presso questa Commissione che alla Camera dei deputati lo confermino - per fare in futuro un lavoro molto più completo e penetrante. Qualora ciò non dovesse verificarsi, evidentemente le critiche avrebbero piena ragione di sancire il fallimento della nostra politica di cooperazione.

Anche il collega Serri ha rilevato, pur nella severità delle sue critiche, l'importanza dell'intervento del ministro De Michelis, allorché ha affermato che intende proporre alla Comunità europea di elevare l'insieme degli aiuti ai paesi dell'Est e del Sud all'1 per cento del prodotto interno lordo. Questo è un passaggio importante per una nuova politica di cooperazione, anche se è vero - come è stato sottolineato - che oggi gli aiuti italiani al Terzo Mondo equivalgono solo allo 0,38 per cento, ma esiste l'effettivo impegno di arrivare al più presto allo 0,70 per cento.

Il collega Serri si è riservato di approfondire ulteriormente i contenuti dell'intervento svolto dall'onorevole De Michelis alla Camera lo scorso 14 giugno. Ebbene, in quella occasione, il Ministro ha fatto delle proposte estremamente importanti per rendere, d'ora in poi, più trasparente la programmazione della nostra cooperazione e al riguardo vorrei attirare l'attenzione dei colleghi in particolare su due misure di valore addirittura determinante per una svolta. La prima sarà quella di fornire a tutti, ma soprattutto al Parlamento che deve essere l'interlocutore primo della politica estera, il calendario dei lavori del Comitato direzionale con gli argomenti principali che verranno trattati. Si otterrà così finalmente, per la prima volta, una programmazione mensile di tali lavori e si individueranno i paesi, che verranno trattati a gruppi, in modo che il Parlamento saprà subito con quale progressione temporale, da qui alla fine dell'anno, si potranno affrontare e mettere a punto i progetti per i paesi prioritari. Questo direi che, senza dubbio, è un elemento che autorizza una certa fiducia nella nostra futura politica di cooperazione. Il Ministro ha preso l'impegno di presentare tale calendario prima di tutto al Parlamento, a cui chiederà dunque di diventare l'interlocutore permanente della fase di programmazione. Pertanto, nel dare un giudizio complessivo, che indubbiamente deve avere il rigore e la severità giustamente sollecitati dal collega Serri, bisogna tener conto di questa importante svolta di indirizzo e di cooperazione. Il Ministro ha chiarito, tra l'altro - e mi pare significativo sottolinearlo, dal momento che non se ne è parlato molto neanche sui giornali - che nelle prossime riunioni del Comitato direzionale, che si terranno a breve scadenza, si darà la priorità assoluta ai paesi dell'Africa, che fino ad ora sono stati trascurati in quanto nei loro confronti si è operato più che altro in via amministrativa per regolarizzare i contratti e non in senso globale nell'ambito di una politica di cooperazione. Ricordo a tale proposito che la priorità quantitativa dell'Africa è del 37 per cento, ma tale dato non ha importanza se rimane solo sulla carta, mentre invece deve diventare operativo.

Esaminando questo lavoro di riordinamento, un elemento che intendiamo sottolineare con assoluta forza è che il ministro De Michelis, su nostra sollecitazione, ha fornito, per la prima volta, l'elenco di tutti i progetti approvati o *in itinere* e questo dunque è un fatto che caratterizza la trasparenza con la quale si vuole andare verso una politica ampia di cooperazione, che non ripeta certi errori del passato. Questa possibilità di giudicare direttamente i progetti consente appunto la trasparenza di tutta la nostra politica di aiuti ed è un elemento che sta caratterizzando questa fase di svolta.

La seconda direttiva importante che l'onorevole De Michelis ha annunciato in Parlamento consiste nell'impegno a mettere al primo punto di ogni riunione del Comitato direzionale, in modo che il dato sia pubblico, la situazione a quella data sia dell'impegnato che dell'erogato, sì che le decisioni possano essere prese con maggiore consapevolezza.

Noi abbiamo ascoltato con molta attenzione il *cahier de doléances* esposto dal collega Serri e dobbiamo dire che indubbiamente condividiamo molti dei rilievi che sono stati avanzati. Non farebbe onore alla serietà con cui abbiamo cercato di condurre i nostri lavori se non ammettessimo che, in effetti, sono stati commessi gravi errori, che vi sono stati ritardi e manchevolezze, ma ciò che ci preme sottolineare e che riteniamo possa venir fuori dal documento, possibilmente unitario, della Commissione è che si sta attuando una svolta importante nella politica di cooperazione, per cui certi ritardi e certi errori del passato dovranno essere indubbiamente corretti e cancellati. Sono convinto però che, se si stabilirà - come sembra - un rapporto di trasparenza e di collaborazione piena tra il Ministro e il Parlamento suo interlocutore, gli errori indubbiamente gravi e le manchevolezze che la nostra Commissione ha potuto accertare potranno essere superati.

Pertanto, voglio fare un atto di fiducia nel futuro della nostra cooperazione e voglio sperare che il documento finale che uscirà dal nostro dibattito possa sottolineare l'importante svolta cui abbiamo assistito.

STRIK LIEVERS. Signor Presidente, ritengo opportuno che, anche se rapidamente, ciascun Gruppo svolga alcune valutazioni finali nel momento in cui ci accingiamo a concludere i lavori della indagine che abbiamo condotto; un'indagine che si è rivelata di grande utilità in quanto ci ha consentito di individuare quello che c'è e quello che non c'è nella nostra politica di cooperazione allo sviluppo. Ebbene, se dovessi esprimere con una frase la sintesi di quello che risulta dalle audizioni e dalle indagini condotte, dovrei concludere dicendo che una vera politica di cooperazione italiana allo sviluppo non esiste. C'è sicuramente una notevole mole di attività, un gran volume di affari ed anche un insieme di singole iniziative estremamente pregevoli, utili e apprezzabili, ma è l'indirizzo politico che non è dato di cogliere. Di certo il modo in cui sono stati gestiti i fondi stanziati dalla legge n. 49 non ha rispettato le finalità dichiarate da tale provvedimento; quegli scopi fondamentali che il Parlamento aveva posto a base di un grande impegno nella scelta tra civiltà e inciviltà. Anche in questo caso mi sembra che il collega Serri abbia già citato alla lettera l'articolo 1 della legge n. 49. Basta confrontare quelle enunciazioni, quei fini dichiarati

con tutto ciò che abbiamo sentito e letto in questi mesi di indagine per rendersi conto di quale abisso corra tra quegli intenti e la realtà. A me non sembra che rispondano a tali esigenze gli intenti che ha enunciato il Ministro degli esteri, anche nella sua ultima apparizione in Commissione pochi giorni fa, relativi alla ristrutturazione dell'intervento in un quadro europeo, prevedendo una partecipazione complessiva europea dell'1 per cento e considerando quella divisione tra aree geografiche e quei criteri che il Ministro stesso ci ha illustrato.

Al di là del consenso e del dissenso concernenti le proporzioni delle aree geografiche individuate, non è sufficiente un'enunciazione di questo tipo per definire le linee e la qualità di una politica, nè l'assunzione di responsabilità rispetto ai fini da perseguire. Ricordo le valutazioni molto penetranti del senatore Giolitti nell'ultima seduta che ha visto la partecipazione del Ministro degli esteri; mi riferisco al fatto che il tema della cooperazione allo sviluppo sarebbe indispensabile affidarlo ad una responsabilità europea, comunitaria. È certamente un obiettivo da perseguire, ma anche concentrarsi - come ha fatto il Ministro degli esteri - sull'obiettivo europeo dell'1 per cento, nel momento in cui l'impegno italiano semmai è in fase calante (siamo ancora allo 0,37 per cento del prodotto interno lordo italiano), credo sia un segno di debolezza della politica che si dichiara di perseguire.

Ugualmente mi sembra sia elemento di grave confusione il voler mantenere in un unico progetto l'intervento rivolto ai paesi dell'Est europeo, o comunque l'intensificazione delle relazioni economiche con quell'area, e la cooperazione allo sviluppo del Terzo Mondo. Si è già detto molto e non occorre richiamare le ragioni - che a mio parere sono evidenti - di questo giudizio. La qualità degli interventi deve essere profondamente diversa, così come diverse sono le finalità dell'intervento economico nell'Est europeo rispetto all'aiuto da rivolgere al Terzo Mondo secondo i criteri della legge n. 49.

Credo che quanto ha detto il collega Serri sia pienamente condivisibile, in quanto esiste un problema che riguarda i rapporti economici e le agevolazioni alle imprese italiane per interventi finalizzati al profitto nel Terzo Mondo, ma tutt'altra cosa devono essere le iniziative per la cooperazione allo sviluppo indicate dalla legge n. 49, che devono comportare una diversa responsabilità politica. Vi è quindi la necessità di distinguere l'aiuto a titolo gratuito, che è essenziale incrementare, dagli altri tipi di intervento; altrimenti si crea solo un equivoco inaccettabile moralmente, una confusione tra l'attività di aiuto allo sviluppo e quella di favoreggiamento per affari più o meno limpidi (molto spesso meno limpidi di quelli che dovrebbero interessare questo genere di fondi). Semmai, una considerazione che non ho riscontrato nell'intervento del collega Serri (che per il resto - ripeto - mi sembra largamente condivisibile) è che, se può avere un senso connettere logicamente la politica di cooperazione allo sviluppo del Terzo Mondo e gli interventi a sostegno della democratizzazione nell'Est europeo, lo si può trovare nel criterio politico volto a finalizzare questi interventi - oltre che agli scopi dichiarati dalla legge n. 49, in primo luogo basandosi sulla garanzia del diritto alla vita e allo sviluppo - anche alla promozione dei diritti della persona nella loro più ampia accezione.

Non è forse questa la sede per aprire un simile dibattito, ma ritengo che questo elemento debba essere il punto centrale di una nuova politica di intervento nel Terzo Mondo. Mi sembra si debba prendere sempre più in considerazione che il vero nodo del rapporto tra mondo sviluppato e sottosviluppato o in via di sviluppo, il vero nodo della gran parte dei problemi del Terzo Mondo – e quindi di tutti e di ciascuno – sia il rapporto tra democrazia e sviluppo, tra diritti della persona, diritti politici e umani e diritti legati allo sviluppo economico. Sarebbe questo l'unico nesso che potrebbe giustificare un collegamento tra i due tipi di intervento nell'Est europeo e nel Terzo Mondo.

Al contrario, da questo punto di vista non dirò che esiste una carenza nella politica italiana, ma addirittura un nulla assoluto. Non c'è un momento, un luogo in cui si possa vedere la volontà da parte del Governo italiano di finalizzare e graduare il tipo di intervento in base alla promozione dei diritti umani nel senso più ampio. Credo allora che, nel promuovere un nuovo orientamento concernente la politica di cooperazione allo sviluppo, questo debba essere il primo e più evidente indirizzo.

Pertanto, se vi è il problema di dotarsi degli strumenti tecnici e operativi per indirizzare e controllare la politica di cooperazione, di certo si dovrebbe partire dall'abbandono della sciagurata prassi che ha portato a quel grottesco rapporto tra impegni assunti e risorse disponibili, la cui evidenziazione è uno dei risultati maggiori cui è pervenuta l'indagine che abbiamo condotto. Uno dei punti fondamentali emersi è, infatti, che manca completamente il controllo sugli effetti della spesa; sappiamo cioè quanto è stato stanziato, ma non abbiamo gli strumenti per verificare quali risultati si sono poi in concreto ottenuti. Il misurare l'effetto sociale della spesa è invece uno strumento indispensabile per mettersi in condizione di operare delle scelte o di correggere eventuali errori.

L'indagine ha altresì messo in luce un rapporto con le organizzazioni non governative decisamente insufficiente, come pure resta aperto il problema del ruolo delle organizzazioni internazionali. Quello che davvero occorre, dunque, è un salto di qualità perchè nel mondo attuale non credo sia possibile continuare a mantenere, così come è avvenuto sino ad oggi, la materia della cooperazione allo sviluppo in posizione di marginalità, ma essa deve diventare, se le classi politiche non sono miopi e non hanno vocazioni al suicidio, una questione centrale, forse la prima, nelle attenzioni di tutti. Noi ci stiamo rendendo conto che in Italia, così come in tutta Europa, il problema del rapporto con il Terzo Mondo, innanzitutto per quello che comporta la pressione migratoria, che è inutile illudersi di voler frenare con provvedimenti di polizia, sta rischiando di sconvolgere radicalmente aspetti fondamentali del nostro tessuto civile e culturale. Nel nostro paese ne abbiamo avuta qualche avvisaglia, ma pensiamo a quello che succede in Francia, che, da questo punto di vista, è qualche anno avanti a noi.

Ebbene, il non capire che su tale questione, prima che su tante altre, occorre una reale assunzione di responsabilità politica per promuovere nuove occasioni di sviluppo e per instaurare un rapporto che si fondi su una diversa qualità delle relazioni internazionali, che porti quindi ad una diversa qualità della vita interna non solo dei paesi

destinatari degli aiuti ma anche del nostro, in quanto siamo legati tutti ad un unico destino, il non rendersi conto di questo significherebbe per le forze politiche e per le istituzioni una grave dismissione di responsabilità. Pertanto, credo sia essenziale darsi con urgenza strumenti permanenti efficaci e penetranti di controllo e di indirizzo parlamentare in merito all'attività del Governo in questo settore perchè solo in questo modo ciascuno possa poi assumersi le proprie responsabilità.

BONALUMI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, credo che gli interventi di cooperazione abbiano assunto, a seguito delle successive leggi emanate dal Parlamento, una portata quantitativamente di grande rilievo, ma, in realtà - come è emerso anche dal dibattito di questa mattina - di natura sempre più sfuggente. Ora, se - come è stato più volte ribadito - la cooperazione allo sviluppo è uno strumento della nostra politica estera, allora ritengo che vada superata la tentazione di continuare a considerarla una sorta di strumento perennemente straordinario, residuale rispetto agli altri strumenti di politica estera, se non addirittura sostitutivo della politica di penetrazione commerciale. Il problema è che la nostra cooperazione rischia ormai di assemblare, in modo confuso, assistenza tecnica nel senso classico, aiuto d'emergenza, aiuti alimentari e sanitari, cooperazione universitaria e formazione. Addirittura, in nome di tale politica, si realizzano progetti che attengono a veri e propri processi di mutazione politico-sociale, il più delle volte però orientati ai nostri modelli, a grandi lavori infrastrutturali, al trasferimento di tecnologie, al soccorso della stessa bilancia dei pagamenti, allo sbocco dei nostri *surplus* e il tutto rischia di avvenire con le limitazioni imposte da un sistema agevolativo che si esaurisce, pressochè esclusivamente, nel credito di aiuto.

Va notato che un'ulteriore complicazione è insorta con l'aggiunta dei paesi dell'Est ai paesi tradizionalmente destinatari dell'aiuto. Su questo terreno è verosimile che, in questa area, il profilo stesso dell'intervento in paesi dotati di buone strutture industriali e con risorse tecniche ed umane più avanzate sia altro e sia diverso. A questo particolare riguardo noi abbiamo notato come in questi ultimi mesi, in cui il quadro internazionale è mutato con incredibile velocità, il dibattito parlamentare sulla cooperazione abbia forse saltato un passaggio fondamentale, nel senso che fino a qualche anno fa eravamo abituati a pensare e a considerare l'esistenza di due «Nord» che, seppur in modi diversi, esercitavano una politica di cooperazione nei confronti del Sud, mentre oggi, invece, nell'arco di un anno, uno di essi è diventato, a sua volta, «Sud». In sostanza, i paesi dell'Est, che pure portavano avanti una politica di cooperazione di un certo tipo, improvvisamente, per una serie di ragioni interne, hanno interrotto la loro presenza nella realtà africana e sono diventati, rispetto a questa problematica, anch'essi una realtà da Sud del mondo.

Mi sembra che su questo argomento la pressione parlamentare stia portando il Governo a battere altre strade. Nella relazione svolta dal Ministro degli esteri il 14 di questo mese alla Camera è stata annunciata una procedura anche di tipo legislativo diversa rispetto ai paesi dell'Est; una procedura da associare alle altre misure che si stanno adottando in sede comunitaria.

In conclusione, ritengo che l'applicazione della legge n. 49 debba evitare di apparire, anche alla luce di queste considerazioni, una sorta di *easy money*, vale a dire il modo più semplice e discrezionale di distribuire risorse. Con ciò non voglio negare la positività della cooperazione, perchè in questi tempi in cui vediamo prevalere sempre più una specie di ideologia della disperazione, in cui pare che sia vincente solo il negativo, dobbiamo pur fondare le ragioni e i convincimenti della politica della cooperazione anche sui risultati positivi. Del resto, da quando il nostro paese ha iniziato ad operare con strumenti legislativi, si è riusciti a realizzare qualcosa di buono con l'aiuto pubblico allo sviluppo. Non si tratta di capire se siano più le luci o le ombre, ma se in quello di positivo che si è realizzato ci siano ancora le ragioni per insistere sulla validità di questi strumenti.

Il nostro dibattito, dal punto di vista dei contenuti, era più ricco alcuni anni fa e lo stesso accadeva sul piano internazionale, dove emergevano documenti di una certa importanza, come ad esempio il rapporto Brandt che sembrava essere una sorta di decalogo in grado di reggere il passare del tempo relativamente alla cooperazione. Vediamo invece che oggi il dibattito si è «afflosciato» ed anche a livello internazionale non si scorgono motivazioni concrete a giustificazione dell'esistenza di strumenti di aiuto pubblico allo sviluppo.

Da questo punto di vista, ritengo che la prima linea che dobbiamo recuperare e che deve emergere anche in maniera forte nel documento che concluderà la nostra indagine conoscitiva, dovrà far rilevare che, se non riusciamo rapidamente a ricondurre l'applicazione della legge n. 49 alla sua natura originaria, rafforzando in primo luogo l'attività di controllo parlamentare (condivido quindi la proposta del collega Serri, che per altro verso avevo anticipato in altra occasione), non raggiungeremo i nostri scopi. È necessario sviluppare l'attività di controllo sulla cooperazione, non nel senso della creazione di una struttura che possa apparire sostitutiva o in qualche modo intrecciarsi con i compiti dell'Esecutivo, ma comprendendo che la natura stessa della cooperazione, il suo operare entro forme di discrezionalità, che tutti ci auguriamo di carattere positivo, deve mettere in condizioni il parlamentare di non perdersi tra quelle tonnellate di carte che ci vediamo propinare prive di qualsiasi chiave di lettura, bensì di capire la *ratio* della stesura di questa documentazione.

Dal punto di vista della produzione cartacea infatti non ho nulla da criticare al Governo, ma certamente questa documentazione non ci aiuta molto a mettere a fuoco le problematiche che ci interessano e non so se questo dipenda da una carenza nostra o dagli strumenti che la Commissione ha a disposizione.

Vi è inoltre la necessità della coerenza dei programmi che vengono decisi dal Governo rispetto alle finalità della legge. Non ci compete, nemmeno dal punto di vista costituzionale, entrare nei dettagli di chi deve realizzare certi progetti. L'attività parlamentare è di controllo e quella di Governo è di gestione. In questo senso credo vada sostenuta la suddetta necessità. Si tratta di recuperare una possibilità in questa direzione. Il fatto che l'altro ramo del Parlamento abbia uno strumento agile, come un sottocomitato permanente *ad hoc* sulla cooperazione, ha portato la Camera a svolgere un lavoro più continuativo, più cogente

con la struttura del Ministero degli esteri, con la direzione generale e con tutti i soggetti che si occupano di cooperazione.

Bisogna allora immaginare la struttura bicamerale anche per strumenti unitari che possano compiere un lavoro di controllo circa gli esiti dell'attività di cooperazione. Dieci anni sono passati e più di 25 mila miliardi sono stati erogati a favore dell'attività di cooperazione. Né strutture specifiche, né strutture governative, né il Parlamento hanno svolto un lavoro serio sugli esiti della cooperazione. Probabilmente questo tipo di strumento potrebbe essere l'organo in grado di soddisfare uno degli elementi più qualificanti della legge, vale a dire il controllo degli esiti dell'attività di cooperazione. Penso che ciò attenga alla funzione specifica di controllo del Parlamento.

Concludendo, credo che, se ci fosse bisogno di ulteriori argomenti, le stesse crisi e le difficoltà delle organizzazioni non governative stiano a dimostrare nel modo più vistoso, sia interno che esterno, i problemi che oggi vive la cooperazione italiana.

In quest'Aula vedo colleghi che hanno partecipato alla battaglia per dotare il nostro paese dallo strumento di aiuto pubblico allo sviluppo sin dal lontano 1979, quando abbiamo varato la legge n. 38 ed abbiamo recuperato una delle motivazioni centrali della legge Pedini del 1971, n. 1022. Queste scelte normative vedono nel volontariato e nella successiva esplicitazione delle organizzazioni non governative la cartina di tornasole, il parametro da utilizzare per misurare la validità della politica di cooperazione. Ora, nel momento in cui abbiamo ampliato gli strumenti legislativi e le risorse finanziarie, possiamo sperare in alcuni risultati: non sarà l'obiettivo dell'un per cento, ma dobbiamo pensare che le prime risorse triennali dell'applicazione della legge n. 38 non superavano il centinaio di miliardi ed essere arrivati agli attuali 4.000 miliardi, benchè lo strumento principe, le organizzazioni non governative, sia quello che soffre di più questa situazione - significa sottolineare che questo è un elemento centrale di natura politica che va risolto non con argomenti finanziari più o meno giustificabili, ma con strumenti politici, che peraltro non riusciamo ad ottenere nonostante le interrogazioni e i confronti serrati con il Governo.

Questo è un punto che va risolto perchè altrimenti tutto il resto rischia di perdere di credibilità sul terreno del lavoro che stiamo conducendo.

Un altro problema di fondo che occorre risolvere al più presto riguarda il fatto che, specie in questi ultimi mesi, si è andata accentuando una sorta di dissociazione tra la legge n. 49, che prevede una programmazione triennale in materia di cooperazione, e recenti dispositivi del Tesoro che obbligano, anche in tale ambito, ad un bilancio di cassa annuale e non più di competenza. Questo è dunque un nodo di natura strutturale che va affrontato.

Altra questione che non abbiamo mai dibattuto, e in merito alla quale non abbiamo mai avuto documentazione e informazione, riguarda i risultati del FAI, sia dal punto di vista finanziario che da quello dei contenuti. Noi vorremmo, cioè, conoscere e sapere quanto ha contribuito alla sproporzione tra impegnato e risorse disponibili, con l'entrata in vigore della legge n. 49, l'assorbimento della struttura del FAI dal punto di vista del modo di operare, delle cose fatte e di quelle

lasciate a metà. Vorremmo sapere, ad esempio, se abbiamo lasciato a metà soltanto strutture operative o anche impegni di natura finanziaria che dovevano servire al completamento di determinate opere.

Questa è un'altra riflessione che dobbiamo fare perchè ho l'impressione che la gestione della legge n.49 abbia finito con l'assorbire più gli aspetti negativi del FAI che quelli che ci avevano portato, anche in sede parlamentare, ad adottare questo ulteriore strumento, sempre alla ricerca del modo più corretto ed efficace di fare cooperazione in quanto, se vi è una materia in continua discussione, questa è proprio la cooperazione allo sviluppo. Non esiste al mondo, infatti, una legge che possa stabilire, da qui all'eternità, qual è il modo più corretto per fare cooperazione a livello internazionale. Ed allora, come intendiamo risolvere il problema? Sarebbe importante conoscere anche come si collocano questi 20.000 miliardi rispetto ai diversi momenti attuativi della legge in quanto ciò potrebbe consentirci un lavoro di potatura, di selezione e di discussione anche con gli stessi Governi con cui abbiamo contratto tali impegni. Come pure sarebbe interessante sapere entro quali tempi si pensa di portare a compimento gli accordi che si sottoscrivono, nonchè riuscire a capire perchè per certi progetti destinati ad alcuni paesi si realizzano percorsi più veloci che per altri.

In conclusione, dunque, riconosco che nella relazione svolta dal ministro De Michelis alla Camera si registra il tentativo di fornire una prima risposta di metodo a questo tipo di problema, ma siamo ancora ad affermazioni di buona volontà che certamente sono importanti e ci possono tranquillizzare se hanno, però, nei tempi brevi una rispondenza di natura operativa perchè occorre cominciare a dire anche che il tempo in questa materia non è neutrale, bensì assume la caratteristica di giudizio politico. Infatti, è soltanto avendo un'unica chiave di lettura della situazione che noi possiamo giudicare anche gli altri elementi che qui sono stati indicati.

Noi abbiamo creduto che organi come il CICS, come l'unità tecnica centrale, come il nucleo di valutazione e come lo stesso Comitato direzionale fossero strumenti e parametri importanti che qualificassero la legge. Ora, invece, vediamo che su questo terreno non ci siamo; il CICS rischia di essere un'occasione burocratica per definire la destinazione delle risorse, mentre il recupero di un ruolo corretto dell'attività di tale organo ci permetterebbe di dimostrare al Ministero del tesoro, che fa il suo mestiere, la specificità dell'attività di cooperazione. Al riguardo, basterebbe ricordare che, se domani dovessimo interrompere l'attività di cooperazione, all'improvviso ci accorgeremmo che soltanto in materia di dono sono inutilizzate varie centinaia di miliardi, in virtù della competenza di cassa che il Tesoro rivendica.

Presidenza del Presidente ACHILLI

(Segue BONALUMI). Lo stesso discorso vale anche per l'unità tecnica centrale; noi abbiamo pensato ad essa come ad un nucleo di

tecnici in grado di emergere, per ruolo e per funzione, rispetto agli altri organi previsti dalla legge n. 49, ma anche qui non ci siamo. Certamente vi sono dei tecnici validi, ma temo che con il nuovo ordine di servizio che territorializza l'unità tecnica centrale rischiamo di avere un'applicazione della legge n. 49 fatta di infinite duplicazioni. Ho l'impressione, cioè, che la direzione generale, l'unità tecnica centrale, il Ministro, il Gabinetto, e quanti altri si occupano della materia svolgano tutti lo stesso ruolo senza quella distinzione di funzioni che il legislatore aveva voluto affinché emergesse con evidenza quale doveva essere il giudizio politico in ordine ad un certo tipo di progetti e quale quello tecnico.

Da questo punto di vista potrei continuare la mia argomentazione, per cui anche per quanto riguarda il Comitato direzionale potrebbero sorgere dubbi di legittimità dal momento che la previsione è contenuta in una legge e non in un regolamento o in una semplice espressione di volontà. Una legge prevede che tutta la problematica concernente la materia debba passare attraverso il filtro del nucleo di valutazione formato da persone diverse da quelle della unità tecnica centrale.

Vorrei svolgere una riflessione finale, per la quale la Democrazia cristiana chiede una particolare attenzione. Non serve continuare a varare nuove norme se ci troviamo ancora in una situazione di lacunosa applicazione della legge n. 49. Non sappiamo se quest'ultimo sia lo strumento più valido o no. Può darsi che non lo sia, ma, siccome non possiamo fare riferimento ad un'applicazione concreta di quella legge, non mi sembra serio imboccare nuove strade.

Ricordo peraltro che la legge n. 49 prevede l'utilizzazione di determinate strutture, che però ogni giorno di più rischiano di assumere la caratteristica di enti inutili. Penso, ad esempio, all'Istituto agronomico d'oltremare. Non so quanti ordini del giorno siano stati approvati nei due rami del Parlamento a tale proposito, eppure tutto questo rischia di non funzionare a causa di gelosie nei confronti di altri organi. Intanto più di cento persone nel suddetto istituto sono pagate con il denaro pubblico e non si sa bene cosa facciano. Dobbiamo allora conoscere bene la situazione attuale prima di inseguire altri obiettivi.

Vedendo come altri Stati nel mondo risolvono il problema, notiamo che spesso siamo noi ad andare verso esperienze altrui, ma qualche volta sono gli altri Stati che si rivolgono alla nostra esperienza. Non si può dunque affermare che in altri paesi si sono adottate scelte diverse e che queste funzionano bene. All'interno di queste considerazioni, credo potremmo in tempi brevi, attraverso il gruppo di lavoro che si sta proponendo, concludere la nostra indagine conoscitiva non su un terreno meramente negativo o su una questione puramente di giudizio critico di quanto è avvenuto, ma con la convinzione che l'attività di cooperazione - anche per ciò che è stato realizzato - è uno strumento importante da difendere e da portare avanti per rendere più efficace la politica del nostro paese.

GRAZIANI. Signor Presidente, vorrei muovermi da una riflessione che facevo prima di entrare in Parlamento: è possibile, e in che misura è fruttuoso, che un paese svolga una politica di cooperazione indipendentemente dalle politiche analoghe di altri paesi?

Chi è in grado oggi di fare cooperazione? L'Europa occidentale, gli Stati Uniti, il Canada, il Giappone, Taiwan; salvo errori ed omissioni, non mi sembra si possa andare al di là di queste aree geografiche nell'individuare potenzialità di questo genere.

Oggi la sensazione è che le diverse politiche cooperative si pestino i piedi e si finisca con il realizzare ciò che tutti deprechiamo, vale a dire che le politiche di cooperazione siano più al servizio di interessi nazionali che delle popolazioni che si intendano assistere, quindi al servizio di interessi legati soprattutto all'industria nazionale.

Per queste ragioni la politica di cooperazione zoppica e stenta. Va quindi affermata la necessità di un coordinamento quanto meno a livello di Comunità economica europea, non soltanto per evitare che ci si pesti i piedi ma per rispondere ai fini che la legge sulla cooperazione indica chiaramente. Da questo punto di vista, mi sembra encomiabile l'intento del Ministro degli esteri destinare l'un per cento dei redditi nazionali dei paesi sviluppati alla cooperazione; resta tuttavia da risolvere il vero problema, che è quello del coordinamento.

Un secondo punto di riflessione muove dall'intervento del collega Strik Lievers, allorchè ha parlato di proporzionare la politica di cooperazione al rispetto dei diritti umani e quindi allo sviluppo della democrazia nei paesi beneficiati. Naturalmente si tratta di un problema «bicornuto», ove l'un corno sta nell'intervenire secondo la geografia della fame e l'altro, nell'evitare che la politica di cooperazione possa andare a vantaggio di sistemi politici dittatoriali e reazionari.

Tutto ciò non è codificabile secondo linee e regole precise. Sta all'intelligenza di chi gestisce la cooperazione cercare di diversificare i vari interventi.

Sul problema della gestione vorrei fare alcuni rilievi che mi sembrano abbastanza interessanti. Il collega Serri ha citato l'articolo 1 della legge sulla cooperazione che mi sembra abbastanza chiaro. Nel corso dell'indagine conoscitiva abbiamo acquisito elementi che francamente con l'articolo 1 hanno a che fare solo fino a un certo punto, se non addirittura per niente.

Quando il sottosegretario Agnelli ci parla della metropolitana costruita a Lima, penso si sia al di là dei limiti della legge e dei fini della cooperazione.

BONALUMI. Mentre invece viene considerato estraneo ai fini della legge sviluppare il discorso sul Parlamento centro-americano.

GRAZIANI. Il ragionamento portato a sostegno di questa politica è stato che noi facciamo ciò che i governi locali ci chiedono, altrimenti è colonialismo. Ebbene, questo è un criterio inaccettabile perchè, se è vero che attraverso la politica di cooperazione non debbono passare forme di neocolonialismo, è altrettanto vero che, in base alla legge, soprattutto se si rapportano i mezzi che abbiamo ai fini che ci proponiamo, occorre agire in alcuni settori primari, in particolare il sanitario, l'agricolo, la formazione professionale. Certo, qualche volta, qualora i progetti abbiano delle ricadute tangibili e riscontrabili in comparti basilari, tali ambiti si possono anche oltrepassare; dubito però che la costruzione di metropolitane possa rientrare in questa logica.

Essa può servire certamente alle classi dirigenti di questo o quel paese per risolvere qualche problema interno, può essere magari sfruttata a fini elettorali, ma di sicuro non realizza i fini della legge. Noi, d'altronde, non possiamo neppure, anche prescindendo dalle considerazioni sull'articolo 1, andare al di là di certi settori fondamentali, perchè costruire metropolitane e aeroporti vuol dire rapportarci alla cooperazione come quel tale che crede di essere cresciuto perchè si è messo un metro di tacchi sotto le scarpe.

Ora, a fronte di questa situazione, vi è un altro elemento da considerare, ossia la massa di impegni assunti (20.000 miliardi circa). Il Ministro, nel corso del nostro precedente incontro, parlò di «spalmare» gli impegni, ma, a quanto si vede, mentre si «spalma» si aggiungono impegni nuovi: possiamo permettercelo quando non abbiamo onorato gli impegni pregressi? Qui rischiamo veramente una brutta figura, costretti come siamo a disdire interventi che avevamo promesso, che avevamo garantito, e rispetto ai quali magari erano stati firmati addirittura dei contratti. Questo è francamente un andazzo che non può continuare, se non a discredito non solo della nostra politica di cooperazione, ma della nostra immagine di paese credibile.

Perplessità, infine, debbo esprimere anche in ordine al criterio delle priorità. Noi, infatti, non conosciamo bene i principi in base ai quali esse vengono stabilite. Constato tuttavia che un paese come il Bangladesh, che dal punto di vista della fame e del sottosviluppo credo sia ai primi posti, non è ricompreso tra quelli considerati prioritari. Ovviamente, ci sarà un criterio che ha portato a questa conclusione, ma esso mi pare francamente inaccettabile perchè, se un paese che ha i bisogni del Bangladesh, che appartiene di diritto, purtroppo, alla geografia della fame, viene escluso, allora non capisco la razionalità dei criteri seguiti.

COLOMBO. Signor Presidente, pur condividendo l'opinione di chi ritiene la politica di cooperazione parte integrante della politica estera, credo occorra soffermarsi a ripensare in termini nuovi l'intera materia, anche perchè oggi è completamente saltato il concetto di Nord-Sud. Quando, infatti, si parla di un aiuto massiccio - in merito al quale peraltro sono d'accordo - in favore dei paesi dell'Est, è tutta la politica di cooperazione che va rivista.

Lo stesso dicasi per quanto riguarda l'altro fatto importante che deve obbligarci a riflettere, vale a dire la situazione debitoria dei paesi in via di sviluppo, la quale ha messo in crisi il concetto stesso di aiuto allo sviluppo. A questo proposito debbo dire che, come italiano, mi sono sentito veramente onorato allorchè un nostro collega parlamentare è stato incaricato dall'ONU di studiare questo grave problema e, a mio giudizio, sarebbe importante per la Commissione sentire dall'onorevole Craxi - senza che in questo si possa vedere un tentativo di ingerenza nella competenza dell'ONU - ciò che si ha intenzione di fare al riguardo perchè, di fatto, stante l'attuale situazione debitoria dei paesi in via di sviluppo, tutto quello che facciamo in loro favore risulta inutile, in quanto viene letteralmente mangiato da questo pericoloso vortice che ha una velocità superiore rispetto alle nostre azioni. Questo è, dunque, il primo problema da risolvere per poter andare avanti, per cui mi

permetto di suggerire al Presidente di invitare l'onorevole Craxi a venire qui in Parlamento, senza per questo - lo ripeto - ledere rapporti di tipo istituzionale, nonchè personali, per metterci al corrente della situazione e degli eventuali rimedi per risolverla.

E vengo ora ad alcune considerazioni in merito alla efficacia della nostra politica di cooperazione. Queste cifre spaventano anche me (si parla di 25.000 miliardi in 10 anni), abbiamo ricevuto quattro volumi importanti, pieni di notizie e di dati, ma, nonostante ciò, non ho ancora capito la strategia di fondo cui si è ispirata l'azione dei Governi italiani negli ultimi anni, su cui esprimere poi il nostro giudizio di natura politica. Ebbene, l'Esecutivo, al di là di ogni cifra o percentuale, deve aiutarci a chiarire questo punto, deve impegnarsi a far emergere le linee conduttrici della sua politica, le quali devono essere continuamente verificate dal Parlamento, alla luce anche dei fatti nuovi nel frattempo intervenuti. Ad esempio, una cosa che mi ha fatto veramente rabbrivire è il rapporto tra le cifre impegnate e quelle erogate. Al riguardo, il Ministro ha affermato alla Camera che soltanto il 5 per cento del totale impegnato è stato effettivamente erogato.

Vi è poi il problema dei lunghi tempi di attuazione degli accordi. Allorchè trascorrono quattro o cinque anni tra il momento decisionale e quello dell'erogazione, è evidente che saltano i prezzi, i preventivi, lo stato dei lavori, cambia l'urgenza degli interventi e quindi si finisce per fare solo l'interesse delle finanziarie che anticipano tali crediti.

Pertanto, qui si tratta di fare una valutazione: deve essere quella relativa alla cooperazione un'azione diretta o indiretta del Ministero? L'esperienza ha dimostrato che quando lo Stato è chiamato in questo settore a gestire, a dirigere e a operare concretamente in prima persona, vengono fuori delle cose che gridano vendetta al cospetto di Dio. Torni, dunque, il Ministero, torni lo Stato al lavoro di programmazione e di severo controllo e lasci ai privati e alle organizzazioni del volontariato la fase operativa, che di fatto è quella più produttiva.

Per quanto riguarda la strategia degli interventi, ritengo che in questo aspetto deve rientrare la qualità dei paesi, i quali devono rispondere a due caratteristiche di fondo: il rispetto dei diritti umani e l'esistenza di un regime democratico. Pensando al Corno d'Africa, alle vicende della Somalia o del Sudan anche recenti, notiamo che non vengono rispettate queste caratteristiche. Non si può naturalmente pensare di bloccare l'afflusso di qualsiasi fondo, però vi sono situazioni incancrenite nelle quali non si può proseguire in questo modo. La cooperazione non dovrebbe avere anche un vantaggio di natura politica?

Come hanno detto i senatori Bonalumi e Graziani, non si può continuare a seguire una strategia simile alla pioggerellina di marzo, per cui ciascun soggetto vorrebbe far nascere un fiorellino. Del resto manca anche una strategia per quanto concerne gli obiettivi. Dobbiamo affrontare il problema della fame, della sanità, dello sviluppo economico, della scuola e dell'industrializzazione? Dobbiamo pensare a tutto il mondo, oppure a determinate zone di intervento? Non è possibile sprecare i fondi, che del resto non sono infiniti. Si consegnano ospedali e scuole pronti per l'utilizzazione, ma poi basta un piccolo guasto per far bloccare tutto, in quanto l'*équipe* sul luogo non è capace di riparare il

danno. Non dobbiamo regalare, bensì preparare la gente all'utilizzazione delle apparecchiature. Se salta una valvola, non si può andare a Milano per prendere il ricambio partendo dall'Africa o dall'Asia.

Non è possibile far nascere sul luogo una *équipe* capace di manutenzioni e di trasformazioni? È necessario fare innanzitutto un lavoro di natura educativa; le apparecchiature devono funzionare anche dopo il momento dell'inaugurazione, in cui il nostro Ministro va a tagliare il nastro.

Su questi aspetti si inserisce la grande questione dell'Est europeo. È un grande problema che l'Occidente deve affrontare; è una trasformazione epocale che interessa il mondo intero e non solo l'Unione Sovietica o la Romania. Bisogna avere le idee chiare. Qualcuno ha parlato di Piano Marshall; costui è stato ridicolizzato, ma poi il progetto è tornato di moda. Ma l'Italia cosa sta facendo? Sta attingendo fondi da quelli destinati alla cooperazione? Sta compiendo uno sforzo eccezionale, come si dovrebbe, per rispondere alla storia che ci sfida negli anni '90 a dare risposte su tale tema?

Sono stato particolarmente colpito dall'intervento del collega Giolitti nel corso dell'altra seduta. Manca il collegamento tra i diversi paesi. Quando ero ragazzino vendevo francobolli o carta stagnola per i missionari, perchè dovevo fare il fioretto; è bene che i ragazzini moderni facciano i fioretti, ma quelli cresciuti non devono pensare di risolvere in questo modo i problemi del mondo. È con i talenti che dobbiamo far funzionare certe iniziative, è con le competenze e con le strutture. Penso all'Europa e alla Banca mondiale, alla miriade di enti esistenti in giro. Sono stato dieci anni alla Commissione finanze e diventavo rosso ogni volta che si doveva rinnovare la partecipazione alla banca dell'America latina o ad altri organismi di questo tipo: infatti, i costi fissi e di gestione di quegli enti mangiavano il 90 per cento degli investimenti, mentre le opere rappresentavano solo il restante 10 per cento. Sapete a quanto ammontavano gli stipendi dei dipendenti degli organismi di natura internazionale?

Esiste poi il problema del coordinamento con le organizzazioni private. Se lo Stato deve tornare a programmare seriamente e a controllare severamente quanto ha programmato, ha poi bisogno di una grande articolazione per la gestione delle iniziative. Vi è la necessità di contatti con le organizzazioni di natura privata e di volontariato. Se abbiamo il coraggio di riflettere su queste tematiche, allora siamo capaci di affrontare le relative sfide; altrimenti saremo costretti a un sistema di piccolo cabotaggio, nel quale l'opposizione in quanto tale inciderà un po' di più rispetto a noi. Tuttavia non è questo il modo di risolvere i problemi dell'umanità negli anni '90: o si riprende con un grande coraggio o altrimenti saremo travolti anche noi.

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione generale.

Concludendo, vorrei proporre di acquisire agli atti della nostra indagine conoscitiva le dichiarazioni rese dal ministro De Michelis il 14 giugno scorso alla Commissione esteri della Camera, in quanto utili per definire una serie di elementi che altrimenti ci mancherebbero.

Vorrei inoltre formalizzare la proposta di costituzione di un gruppo di lavoro composto da colleghi che si dichiarino disponibili, affinché nel

corso della prossima settimana si elabori un documento che – come si diceva – può essere unanime oppure può registrare le diverse posizioni. Tale documento in una certa misura sarà poi utile per la proposta di relazione che, ai sensi dell'articolo 50 del Regolamento, dovremo presentare all'Aula (e mi sembra che tutti i colleghi siano d'accordo) per stimolare un dibattito più ampio in quella sede.

GIOLITTI. Quali sono i tempi richiesti?

PRESIDENTE. Si è detto di esaminare questo documento la prossima settimana.

GIOLITTI. E per la relazione?

PRESIDENTE. Da un punto di vista formale dovremo approvare il documento nell'ultima seduta dell'indagine conoscitiva. Contemporaneamente potremmo decidere di presentare una relazione all'Aula; ma approvando il documento l'indagine sarebbe conclusa e si darebbe il via alla stampa degli atti.

Secondo le disponibilità offerte, faranno parte del suddetto gruppo di lavoro i senatori Serri, Giolitti, Bonalumi, Gerosa e Strik Lievers.

Poichè non vi sono osservazioni, il seguito dell'indagine conoscitiva è quindi rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 13,20.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Referendario parlamentare reggente l'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTI GIOVANNI LENZI