SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

3ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari esteri)

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA COOPERAZIONE CON I PAESI IN VIA DI SVILUPPO E LA LOTTA ALLA FAME NEL MONDO

4° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 14 MARZO 1984

Presidenza del Presidente TAVIANI

INDICE

Audizione del direttore generale del Dipartimento per la cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri, ministro Giorgio Giacomelli

PRESIDENTE ..... *Pag.* 3, 10, 15 *e passim*
MILANI Armelino *(PCI)* 10
ORLANDO *(DC)*..... 14, 15. 17 *e passim*
SIGNORINO *(Misto - P. Rad.)*.....16, 17
GIACOMELLI ..... *Pag.* 3, 10, 14 *e passim*

Interviene, a norma dell'articolo 48 del Regolamento, il direttore generale del Dipartimento per la cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri, ministro Giorgio Giacomelli, accompagnato dal consigliere Armando Sanguini.

I lavori hanno inizio alle ore 10.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla cooperazione con i paesi in via di sviluppo e la lotta alla fame nel mondo, con l'audizione del ministro Giorgio Giacomelli, direttore generale del Dipartimento per la cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri.

Vengono introdotti il ministro Giorgio Giacomelli e il consigliere Armando Sanguini

Audizione del direttore generale del Dipartimento per la cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri, ministro Giorgio Giacomelli

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro Giacomelli per la sua presenza e lo invito a prendere la parola.

GIACOMELLI. La ringrazio, signor Presidente, come ringrazio tutti i senatori intervenuti, dell'attenzione concessa ai problemi della cooperazione e dell'occasione che mi viene offerta per illustrare alcuni degli aspetti salienti dell'attività che il nostro Paese sta svolgendo per la cooperazione con i paesi in via di sviluppo.

Per collocarmi nell'ambito delle finalità perseguite dall'indagine avviata da questa Commissione del Senato, ritengo utile prendere le mosse dalla Conferenza nazionale della cooperazione. Questa Conferenza, svoltasi nel dicembre 1981, è un punto di riferimento di particolare rilevanza per una serie di motivi. In primo luogo perchè è stata un'occasione (forse la prima di tale importanza) di riflessione, verifica e dibattito a livello nazionale sulla nuova concezione data alla nostra politica di cooperazione con la legge 9 febbraio 1979, n. 38, e sugli obiettivi che essa persegue.

In secondo luogo, si è svolta in un momento particolarmente importante. Essa infatti ha avuto luogo quando erano maturate le condizioni necessarie per dare piena attuazione alla nostra politica di cooperazione con uno stanziamento — che ha prodotto un salto di qualità — di 4.700 miliardi per il triennio 1981-83 e la destinazione di tale stanziamento secondo articolati indirizzi politici dati dal Comitato interministeriale per la politica economica estera (CIPES) in un organico piano programmatico triennale. Inoltre era quello il momento in cui il Dipartimento, ancora ordinato sulla falsariga della struttura precedente, cioè il Servizio per la cooperazione, e quindi ancora con modeste dimensioni, era stato chiamato a far fronte agli adempimenti strategici, negoziali e di gestione posti dal repentino e sostanziale mutamento impresso alla dimensione e ai contenuti della nuova cooperazione italiana allo sviluppo.

Tra le indicazioni maturate nel serrato dibattito sviluppatosi in sede di Conferenza nazionale, ve ne sono alcune che possono essere considerate come le idee-guida che hanno formato la strada su cui poi si è mosso il Dipartimento. Queste idee hanno riguardato, in modo particolare, i contenuti e gli obiettivi di fondo della nostra politica di cooperazione e le principali esigenze da soddisfare per assicurare il conseguimento di quegli obiettivi.

Fra gli aspetti più qualificanti emersi dalla Conferenza nazionale, circa il primo punto, è da rilevare anzitutto il fatto che la cooperazione allo sviluppo è elemento costitutivo della politica estera e, come tale, finalizzato ai suoi obiettivi di fondo: contribuire a ridurre i focolai di tensione e di minaccia alla pace — primi fra i quali la povertà e gli squilibri nella distribuzione della ricchezza — e a creare le condizioni per assicurare realistiche prospettive di progresso comune sotto un profilo sociale, economico e, in ultima analisi, culturale.

In questo contesto, la cooperazione allo sviluppo, se da un lato non può non ricono-

scersi fondata su una matrice di solidarietà, di rispetto e di difesa dei valori fondamentali dell'uomo come unica base vitale suscettibile di promuovere rapporti più giusti tra i popoli, dall'altro deve essere impostata e diretta secondo un approccio ugualmente equidistante dal mero assistenzialismo e dal mercantilismo proiettato a ritorni immediati e fondamentalmente egoistici. Dunque si tratta di un approccio improntato a lungimiranza, in vista di un ritorno di carattere globale che tenga conto dei diversi aspetti (politici, economici e sociali) in cui si sostanzia la realtà dei nostri rapporti internazionali: ritorno la cui credibilità e vitalità riposi sulla nostra capacità di contribuire a fare dei paesi in via di sviluppo degli interlocutori validi e di porci in una posizione tale da essere noi stessi interlocutori affidabili, in una prospettiva di lungo termine.

La cooperazione, cioè, come è stato detto nella Conferenza, non deve ridursi ad atto di carità o di neutra liberalità, nè essere strumento di penetrazione commerciale, ovvero di soddisfacimento di estemporanee ambizioni di questo o quel governo, di questo o quel governante di un paese in via di sviluppo. La cooperazione deve essere uno strumento di mobilitazione delle risorse tecniche, produttive e scientifiche del nostro Paese per il conseguimento di specifici obiettivi: la promozione di un armonico sviluppo endogeno dei paesi in via di sviluppo, basata sul riconoscimento della centralità dell'uomo e perseguita attraverso la rimozione delle cause del sottosviluppo, della povertà e della malnutrizione, assai più che soffermandosi sulle maggiormente visibili e spesso drammatiche manifestazioni. In definitiva, deve trattarsi di uno strumento di investimento finalizzato al medio-lungo termine, utilizzato nel nostro come nell'interesse dei paesi in via di sviluppo, visto come generatore di più ampi e proficui rapporti sul piano politico, economico e degli scambi, su quello tecnologico, scientifico e culturale tra Nord e Sud, tra il nostro Paese ed i nostri interlocutori.

Questi concetti guida non si sono esauriti con la Conferenza nazionale. Essi sono stati ripresi, seppure da angolazioni diverse, nel 1982 sia dal CIPES, in sede di aggiornamento degli indirizzi della nostra politica di cooperazione del 1980, sia dal Parlamento con l'ordine del giorno del 6 aprile 1982 votato da tutte le forze dell'arco costituzionale e recepito dal Governo, con il quale è stata fornita una vera e propria interpretazione autentica della legge 9 febbraio 1979, n. 38. Le forze politiche hanno puntualizzato i princìpi ispiratori della nostra azione, dando inequivoche indicazioni di rotta; in particolare, in materia di impiego dei crediti di aiuto e di aiuti alimentari, individuando come obiettivo fondamentale lo sviluppo endogeno e il soddisfacimento dei bisogni primari delle popolazioni dei paesi in via di sviluppo, dell'organica complementarietà tra aspetti strutturali e congiunturali della cooperazione.

Sul secondo aspetto, cioè sulle esigenze da soddisfare per rendere possibile il conseguimento degli obiettivi, la Conferenza nazionale aveva posto tre punti di carattere prioritario: in primo luogo la necessità di realizzare un ampio ed organico processo di adeguamento strutturale e funzionale del Dipartimento, al fine di porlo in grado di assolvere ai nuovi e rilevanti adempimenti di carattere politico-diplomatico, attuativo e di gestione. In secondo luogo, la necessità di sviluppare una strategia di presenza sul piano internazionale, basata sui nuovi e più cospicui mezzi finanziari messi a disposizione dalla politica di cooperazione allo sviluppo. In terzo luogo, la necessità di aprire il Dipartimento alle varie istanze economico-produttive e sociali.

Queste diverse indicazioni della Conferenza, assunte come base di riferimento per il lavoro del Dipartimento, sono state travasate da noi in un piano strategico cadenzato da precisi obiettivi da perseguire nel breve, medio e lungo termine.

In tale contesto, non vi è dubbio che l'obiettivo più pressante era il primo che abbiamo indicato, quello cioè di imprimere un vigoroso slancio alla capacità negoziale, tecnica ed operativa del Dipartimento, quale premessa indispensabile per indirizzarlo efficacemente anche sulle altre direttrici di rotta sopra ricordate.

Tenuto inoltre conto della situazione di partenza del Dipartimento (che malgrado il cambiamento di nome rappresenta lo stesso

Servizio che ebbi occasione di organizzare all'indomani della prima legge organica sulla cooperazione), si era posta anche l'esigenza di sfruttare questa prima fase di sperimentazione per individuare, strada facendo, i correttivi e gli aggiustamenti da apportare, sul piano pragmatico-empirico e su quello normativo.

Sotto questo profilo, il biennio 1982-1983 è stato dunque da noi visto come un periodo propedeutico al conseguimento di quello che doveva essere l'obiettivo prioritario del biennio 1983-1984: quello del consolidamento e della messa a punto di una strutturazione e di una organizzazione del Dipartimento, adeguate all'evoluzione della politica di cooperazione e sorrette da più validi e garantiti meccanismi procedurali.

Non sfuggiva infatti che l'obiettivo essenziale da conseguire era quello di realizzare non solo un meccanismo il più possibile rapido di impegno e di spesa, ma anche una struttura capace di impostare e attuare efficientemente progetti e interventi idonei a realizzare gli obiettivi della cooperazione italiana allo sviluppo. In questa ottica non poteva certo far premio la semplice preoccupazione di spendere, e di spendere in fretta (anche se era necessario un salto quantitativo che rendesse merito ed onorasse il maggiore impegno finanziario del nostro Paese), bensì quella di investire il denaro pubblico in progetti appropriatamente preparati, responsabilmente recepiti dai paesi destinatari e suscettibili di mobilitare le migliori capacità tecnico-produttive italiane in conformità con gli indirizzi e le priorità geografico-settoriali indicateci dal CIPES.

Ma alla fine del 1981 il Dipartimento era — come ho accennato — ancora dimensionato e articolato in funzione dello schema politico e operativo che aveva caratterizzato la cooperazione italiana della fine degli anni '70, che impegnava finanziariamente 500 miliardi di lire, riversati quasi completamente sul piano multilaterale (cioè con quella automaticità che si risolve in una semplice partita di giro, propria della massima parte degli interventi multilaterali) e solo in misura marginale (50 miliardi in media all'anno) su quello bilaterale, mentre non esisteva lo strumento dei crediti di aiuto.

Era dunque chiaro che il conseguimento, per quanto cadenzato nel tempo, di questi obiettivi, non poteva che passare attraverso un primo rafforzamento strutturale, quantitativo e qualitativo, del Dipartimento e l'avvio, in parallelo, di un appropriato processo di adattamento organizzativo dei metodi di lavoro e dei meccanismi operativi.

A distanza di due anni questa occasione mi offre la possibilità di rilevare quanto è stato conseguito in proposito. Il potenziamento del Dipartimento è stato alquanto inferiore, in realtà, all'aumento delle disponibilità finanziarie. È stato infatti dell'ordine del 36 per cento, mentre gli stanziamenti più direttamente amministrati dal Dipartimento stesso sono, nello stesso periodo, cresciuti del 286 per cento. Esso, inoltre, si è realizzato nei primi sette mesi del 1982, nel corso del quale l'organico del Dipartimento è passato da 167 a 227 unità; da allora è rimasto inalterato. I risultati gestionali, invece, sono stati più che proporzionali alla crescita esponenziale dei fondi.

A questo fine mi pare utile rammentare che, nel triennio 1981-1983, gli stanziamenti destinati all'aiuto pubblico allo sviluppo sono passati dai 1.200 miliardi del 1981, ai 1.500 del 1982, ai 2.000 miliardi del 1983.

Per quanto riguarda il settore bilaterale, gli stanziamenti sono passati dai 544 miliardi del 1981, agli 826 del 1982, ai 1.461 del 1983, con un incremento del 168 per cento.

Gli stanziamenti per il settore multilaterale sono passati dai 656 miliardi del 1981, ai 675 del 1982, ai 685 del 1983, restando quindi praticamente immutati.

Nel rinviare alla relazione annuale 1982 e ai documenti relativi al 1983, già distribuiti agli onorevoli senatori, per una analisi dei dati finanziari relativi alle varie voci dell'aiuto pubblico, vorrei soffermarmi in questa sede su alcune di quelle più rilevanti sotto l'aspetto attuativo e gestionale; quelle cioè che, con il repentino e sensibile incremento dei fondi, si sono rivelate come le più complesse da fronteggiare. Mi riferisco al Fondo di cooperazione e al Fondo rotativo dei crediti di aiuto, il cui impiego in entrambi i casi si realizza — val la pena di sottolinearlo — non attraverso semplici versamenti monetari, ma attraverso la individuazione e

la «costruzione» di progetti di sviluppo. Un bilancio appropriato dell'impiego di tali fondi non può quindi prescindere da una analisi delle diverse fasi di attività attraverso le quali passa la loro utilizzazione.

Prima di passare all'analisi ritengo opportuno ripercorrere, almeno per sommi capi, le fasi principali attraverso le quali si realizza un progetto di sviluppo. Il paese destinatario (il nostro interlocutore) presenta una serie, spesso molto ampia, di progetti che possono essere o già strutturati in diversa misura o definiti solo a livello di idea (*project ideals* nel linguaggio della Banca mondiale). Viene quindi fatta, da parte nostra, una pre-valutazione alla luce dei nostri criteri di priorità, fissati dal CIPES, delle compatibilità finanziarie poste dalla nostra programmazione, delle caratteristiche socio-economiche e tecniche del progetto stesso e del paese in cui deve essere inserito; tale fase si attua attraverso una serie di contatti con i paesi interessati che porta ad una prima selezione di questo coacervo che ci è stato presentato sia in sede di Commissione sia in sede di un qualsiasi negoziato.

Nel caso in cui si abbia solo un'idea di progetto, si predispongono una o più missioni di identificazione dei termini di riferimento necessari per dare una fisionomia puntuale ed organica all'intervento. Tale fase viene sostituita — qualora vi sia già un progetto strutturato — con una fase di valutazione approfondita dello stesso nei suoi vari aspetti, valutazione che viene fatta (come vedremo successivamente) sia nell'ambito del Dipartimento stesso che da parte di istituti specializzati con i quali siamo convenzionati.

Ad essa segue la fase della formulazione e strutturazione definitiva del progetto. Questa fase può avvenire sulla base di una procedura di gara, ovvero quando il paese destinatario ne faccia una specifica richiesta in base ad un negoziato con la società incaricata dal paese stesso.

Ricordo infatti che la legge n. 38 prevede due ipotesi fondamentali: quella dell'indicazione specifica dell'operatore che dovrà effettuare l'intervento da parte del paese beneficiario, e quella, invece, di una semplice richiesta dell'intervento stesso, nel qual caso, e con sempre maggiore frequenza, ricorriamo a procedure concorsuali.

Il progetto definitivamente predisposto viene sottoposto al vaglio e all'approvazione degli organi collegiali sulla base di quanto previsto al riguardo dalla legge n. 38. A questa fase segue quella della predisposizione degli strumenti diplomatici, amministrativi e legali necessari per disciplinare giuridicamente e finanziariamente l'attuazione del progetto. Si tratta, a seconda dei casi, di sovvenzioni, di convenzioni, di decreti di concessione di contributi con disciplinare tecnico, di contratti di forniture per ciò che riguarda le società interessate; di scambi di note, di protocolli o degli altri usuali strumenti diplomatici per quanto riguarda la formalizzazione dei rapporti con i paesi beneficiari. Con questa fase, dunque, si precisa il piano finanziario in forza del quale il Dipartimento effettuerà erogazioni per stadi di avanzamento dei lavori.

A questa fase segue l'ultima, quella del primo controllo da parte della Ragioneria (dico primo controllo perchè quello della Corte dei conti, come noto, è *ex post*) e quindi della emissione dei provvedimenti di erogazione.

Naturalmente, la portata e la successione temporale di queste fasi hanno caratteristiche alquanto diverse a seconda del tipo di progetto, dello strumento finanziario prescelto e del canale bilaterale o multilaterale attraverso il quale il progetto stesso viene varato.

Per dare un'immagine concreta di questa realtà, abbiamo fatto predisporre alcune schede di tempi e fasi procedurali relative ai principali tipi di progetto ipotizzabili, scegliendo progetti effettivi con caratteristiche diverse, e cioè: progetto a dono in gestione diretta da parte del Dipartimento; progetto a dono in gestione indiretta, cioè effettuato tramite una società; progetto a dono realizzato in via multibilaterale; progetto a credito d'aiuto in *mixing* tra credito di aiuto vero e proprio e credito *consensus*.

Fatta questa precisazione, vorrei ora illustrare i risultati ottenuti nel 1983 qualificandoli in relazione alle fasi ora ricordate che riassumerò in tre grandi categorie. Prima di

tutto vi è da esaminare il Fondo di cooperazione, il Fondo, cioè, al quale si ricorre per gli interventi a dono. Nella prima fase ricomprendiamo l'attività di negoziato, di istruttoria tecnico-economica e di formulazione delle iniziative di cooperazione, che si conclude con una decisione di accantonamento dei fondi necessari sulle disponibilità. Si può dire che è la fase in cui si conclude l'impegno politico, non ancora amministrativo, sui fondi della cooperazione. Per quanto riguarda il Fondo di cooperazione, questa attività aveva condotto alla definizione di iniziative aventi un valore complessivo di 190 miliardi nel 1981, che è salito a 929 miliardi nel 1983.

A questa fase ne segue un'altra, quella che si traduce in impegni amministrativi veri e propri, cioè in provvedimenti (decreti) di vincolo formale dei fondi disponibili. Gli impegni amministrativi sul Fondo di cooperazione sono stati pari a un ammontare complessivo di 572 miliardi nel 1983, rispetto ai 321 del 1982 e ai 120 del 1981. Ai 572 miliardi occorre inoltre aggiungere gli accantonamenti obbligatori per legge (per differenza cambio, oneri previdenziali, eccetera) pari a sei miliardi, il che porta il totale impegnato a 578 miliardi.

A fronte di questa somma impegnata amministrativamente si è realizzato un flusso di erogazioni cioè di effettiva spesa — che individua la terza fase — proporzionale allo stato di attuazione delle iniziative per le quali sono stati assunti gli impegni amministrativi. Tali erogazioni sono state pari a 340 miliardi nel 1983 contro i 198 miliardi del 1982 e gli 87 del 1981.

Rispetto al 1981, si sono dunque avute queste progressioni percentuali: 388 per cento in più per ciò che riguarda il volume delle attività che vede impegnate le risorse diplomatiche e tecnico-specialistiche del Dipartimento, quelle che portano come ho detto prima all'impegno politico; l'incremento del 381 per cento per ciò che riguarda l'attività di impegno amministrativo vero e proprio e l'incremento del 290 per cento per quanto riguarda l'attività di erogazione. Sono tutte percentuali di crescita superiori a quelle relative all'aumento degli stanziamenti.

Per quanto riguarda il Fondo rotativo dei crediti d'aiuto, l'attività di identificazione e di istruttoria si è tradotta in impegni amministrativi per 870 miliardi, rispetto ai 288 del 1981, per impegno amministrativo intendendo il decreto del Ministro del tesoro, emesso su proposta del Ministro degli affari esteri, di concerto con il Ministro del commercio con l'estero. Le erogazioni effettuate, a fronte di questi impegni, sono state pari a 216 miliardi nel 1983, rispetto ai 21 del 1981. Rispetto al 1981 si è verificata dunque una parallela espansione di entrambe le attività, rispecchiata dai seguenti valori di incremento percentuale: 202 per cento in più per la prima attività di impegno politico e 928 per cento in più per la seconda attività di erogazione.

Nella documentazione che è stata già distribuita, questi dati di carattere generale vengono disaggregati per aree geografiche, per settori e per tipo di intervento, al fine di consentirne un'analisi più minuziosa.

Nel rinviare ad essa, ritengo opportuno far cenno ad uno degli aspetti su cui si va manifestando una particolare attenzione: quello relativo alla distribuzione geografica dell'attività finanziata sul Fondo di cooperazione. Al riguardo, i dati del 1983 indicano che l'attività del Dipartimento si è mossa in coerenza con le indicazioni di priorità geografica fissate dal CIPES e dal Comitato direzionale sia per quanto riguarda le aree geografiche, sia per ciò che concerne i singoli paesi intervenuti. L'area del Sud Sahara, è infatti risultata destinataria della maggior parte delle nostre risorse (53 per cento circa); ad essa segue l'area del bacino Mediterraneo (23 per cento circa); dell'America latina (16 per cento circa) e dell'Asia e dell'Estremo Oriente (7,5 per cento circa).

L'attività di cooperazione si è sviluppata in coerenza con le indicazioni di priorità del CIPES e del Comitato direzionale anche all'interno delle singole aree. Nell'Africa Sud Sahara, escludendo il Sahel (progetto autonomo), i primi quattro paesi prioritari (Somalia, Mozambico, Etiopia e Tanzania) sono stati destinatari del 54 per cento dell'attività globale del *pipe-line* svolta nell'area. Nel bacino del Mediterraneo e vicino Oriente i

primi quattro paesi prioritari (Egitto, Malta, Sudan e Tunisia) ne hanno assorbito il 59 per cento. Nell'America latina, il Perù, la Colombia, l'Ecuador e il Brasile sono stati destinatari del 54 per cento del totale dell'attività nell'area. Nell'Asia e nell'Estremo Oriente, due soli Paesi (Cina e Pakistan) hanno assorbito il 72 per cento. Dati analoghi si riscontrano circa l'impiego del Fondo rotativo dei crediti di aiuto, salvo per alcune varianti collegate alla specificità di questo strumento.

I dati indicano che i crescenti fondi, resisi disponibili nel corso del triennio, sono stati progressivamente concentrati sui paesi riconosciuti come prioritari. L'aderenza ai criteri di priorità geografica non esime però dal chiedersi se non sia giunto il momento di effettuare uno sforzo ulteriore di concentrazione, se non sia cioè il caso di fare un salto di qualità, portando il processo di concentrazione ad un livello di inequivoca determinazione, attraverso la fissazione di un aumento chiuso di paesi destinatari della nostra cooperazione. Fino ad oggi infatti abbiamo seguito — come è noto — un criterio per così dire percentuale, cioè lo sforzo tendeva a concentrare un'elevata percentuale dei fondi in un numero ristretto di paesi prioritari a fine anno. In quel momento è opportuno considerare se non si debba procedere ad una maggiore concentrazione. Si tratta di un obiettivo che non è agevolmente perseguibile; vi si oppongono infatti realtà oggettive e impulsi la cui forza non può essere sottovalutata, soprattutto in un Paese a vocazione universalistica come il nostro. Basti pensare alle sollecitazioni degli stessi paesi in via di sviluppo, alle indicazioni che emergono in occasioni di visite e di incontri a livello governativo-politico, agli interessi che si determinano nei vari paesi in via di sviluppo, grazie all'affermazione della nostra struttura produttiva e alle conseguenti *lobbies* che essi favoriscono.

Ciò induce a ritenere che un tale indirizzo esige una precisa scelta di carattere politico, maturata nella consapevolezza delle forze centrifughe che vi si possono opporre. È significativo in proposito che i paesi donatori che hanno imboccato questa via individuano i paesi beneficiari dei loro aiuti con legge e dunque attraverso atti sanzionati sul piano parlamentare. E ciò soprattutto perchè si è considerato che la scelta di investire in un numero ristretto di paesi i propri fondi implica un considerevole impiego di risorse finanziarie, umane e tecniche proiettato nei tempi lunghi e non eludibile o modificabile sulla base di motivazioni contingenti. In altre parole, ogni volta che si decide di estendere l'aiuto ad un nuovo *partner*, ciò avviene sulla base di nuovi stanziamenti e non sulla base di stiramenti della «coperta» preesistente.

In base a ciò che ho affermato, occorre però tener presente che certe interpretazioni sulla politica di concentrazione attuata da determinati paesi (mi riferisco alla Svezia e all'Olanda) non debbono trarre in inganno e non debbono fare ritenere che questa rigidezza sia totale. Infatti solo una parte (sia pure la maggiore) dei fondi viene utilizzata in questo modo, mentre si lascia ampio spazio per gli interventi di carattere umanitario e di carattere contingente, canalizzando una parte delle risorse attraverso gli organismi non governativi. Anche i più fermi assertori della concentrazione (quali come ho già detto la Svezia e l'Olanda) vincolano cioè solo una parte delle loro risorse ai paesi prescelti, mentre un'altra parte la riservano ad interventi — attuati per il tramite delle organizzazioni non governative — che non sono ancorati a vincoli geografici.

Tali paesi applicano cioè una concentrazione a due livelli: l'una per le finalità della cooperazione destinata ad incidere in maniera permanente sullo sviluppo dei paesi beneficiari; l'altra per quegli interventi di carattere umanitario e assistenziale che mal si concilierebbero con precise delimitazioni geografiche.

Nella prassi è ciò che tendenzialmente già avviene anche per la nostra cooperazione allo sviluppo e che potrebbe essere — ove lo si ritenesse opportuno — appropriatamente disciplinato. Da un lato, cioè, le risorse finalizzate allo sviluppo — intendendo questo termine nel suo significato più ampio — potrebbero essere concentrate in un determinato numero di paesi destinatari di interven-

ti strutturali e congiunturali, organicamente correlati nell'ambito di altrettanti «piani di cooperazione» o *country programmes*. Dall'altro, si potrebbe individuare un determinato ammontare di risorse disponibili per fare fronte a quegli interventi di emergenza a carattere straordinario (a seguito di calamità e disastri naturali anche causati dall'uomo), che ci impongono moralmente di intervenire in soccorso dei popoli che ne siano colpiti.

Nel contesto delle riflessioni che si possono formulare sul tema della concentrazione, mi sembra comunque opportuno sottolineare un'esigenza: mantenere salva — quale che sia la scelta che si vorrà fare — l'unitarietà concettuale ed operativa della nostra cooperazione allo sviluppo, senza la quale si rischierebbe di vanificare tutto lo sforzo d'impostazione della nostra politica di cooperazione maturato nel corso degli ultimi venti anni.

Fatta questa digressione, vorrei tornare alla illustrazione dell'attività svolta in questo biennio. Il primo punto è stato quello di uno sforzo iniziale per un maggior impegno e una maggiore spesa; ora dobbiamo considerare quello, sempre suggerito dalla Conferenza nazionale, da effettuare sul piano internazionale.

Su piano internazionale si è svolta un'azione intensa lungo tre direttrici complementari. La prima è stata la conclusione di intese di ampio respiro e la definizione di puntuali programmi di collaborazione con i maggiori organismi internazionali. In questo contesto vorrei ricordare l'accordo quadro con la Banca mondiale e con la FAO; il varo dell'iniziativa italiana per il Sahel, i programmi di cooperazione concordati con l'UNICEF e l'OMS (in coerenza con gli impegni assunti in campo internazionale, dal vertice di Ottawa, specificatamente concentrati sulla lotta alla fame, alla Conferenza di Parigi sui paesi meno avanzati e anche alla riunione di Roma dell'aprile 1982 sui problemi della fame nel mondo).

In secondo luogo è stato dato un impulso particolare alla formula della cooperazione «multibilaterale», cioè quella che, pur facendo salvo a tutti gli effetti il carattere bilaterale dal punto di vista statistico e dalla paternità dei progetti, coinvolge organismi ed agenzie specializzate, in una organica correlazione con una politica di sostegno alle risorse finanziarie degli organismi internazionali più impegnati nella cooperazione ai paesi in via di sviluppo.

Si è promosso, in terzo luogo, l'avvio di una politica mirante ad assicurare una presenza italiana negli organismi internazionali più adeguata allo sforzo finanziario del nostro Paese. Questa finalità è difficile da conseguire per la vischiosità della burocrazia internazionale, per la resistenza dell'organismo stesso e dei paesi membri che non vogliono rinunciare ai propri livelli di presenza. In questo quadro vorrei segnalare il varo di un programma che ha già consentito con successo di inserire circa 130 giovani funzionari italiani presso organismi internazionali (con i quali abbiamo stipulato convenzioni *ad hoc*), che promettono di essere una riserva negli anni prossimi, e l'azione costante volta ad incrementare la nostra presenza nei livelli alti e medio-alti di tali organismi, la cui risposta d'altra parte è stata positiva e incoraggiante, come indicano le valutazioni, espresse proprio in questa sede, dall'amministratore dell'UNDP *(United nations development programme)* F. Bradford Morse e quelle formulate l'anno scorso alla Commissione affari esteri della Camera dal presidente della Banca mondiale Clausen.

Un terzo aspetto posto in luce dalla Conferenza nazionale della cooperazione era quello della necessità di una crescente apertura del Dipartimento sul panorama interno italiano, e dunque nei confronti delle istanze culturali e produttive del nostro Paese. Voglio ricordare brevemente l'attività svolta in numerosi seminari e convegni effettuati, tra i quali l'incontro di Roma per la fame nel mondo, il seminario di Venezia sugli organismi non governativi, quello di Milano sulle *joint ventures*, quello di Castel Gandolfo sulla fame nel mondo, quello svoltosi presso il CNR sulle tecnologie appropriate, e molti altri. Inoltre va ricordata la fitta rete di contatti intrapresi con le diverse istanze del Paese (mondo produttivo e cooperativo, amministrazioni pubbliche, università, istituti culturali e di dibattito, banche, eccetera) che

ha provocato una dirompente ondata di ritorno che ha talvolta messo in seria difficoltà le ancora insufficienti strutture del Dipartimento.

A ciò si deve aggiungere, naturalmente, il coinvolgimento delle strutture produttive e delle risorse tecniche e scientifiche del nostro Paese, direttamente finalizzate all'attuazione delle iniziative di cooperazione varate dal Dipartimento. Alcuni dati possono dare una idea concreta della portata di questo coinvolgimento: oltre 500 società interessate alla fornitura di beni ed attrezzature acquistati direttamente dal Dipartimento; oltre 200 società, enti e consorzi chiamati ad attuare studi, progettazione e programmi di sviluppo finanziati sul Fondo di cooperazione e sul Fondo rotativo dei crediti di aiuto; 26 società interessate alla fornitura di aiuti alimentari; circa 50 enti di formazione professionale per l'organizzazione dei corsi; più di 3.000 esperti inviati nei paesi in via di sviluppo; 750 volontari, impegnati attualmente in iniziative di cooperazione.

PRESIDENTE. Partendo dal presupposto, che credo sia a conoscenza di tutti i senatori, che alle 11,30 dovremo sospendere la riunione della Commissione a causa dei lavori dell'Aula, vorrei che si decidesse se far concludere la relazione dell'ambasciatore Giacomelli in questa seduta per rinviare ad una data successiva al 3 aprile la proposizione delle eventuali domande, oppure se interrompere l'esposizione della relazione e passare sin da ora alle domande, rinviando il seguito della discussione ad altra seduta.

MILANI Armelino. Propongo che in questa sede sia terminata l'esposizione della relazione e che la proposizione delle domande sia rinviata ad altra seduta. In tal modo noi avremo una documentazione su cui riflettere e su cui basare le nostre stesse domande.

PRESIDENTE. Non facendosi osservazioni, la proposta si intende accolta.

GIACOMELLI. Dalla carrellata di indicazioni che ho presentato in questa mia sommaria esposizione emerge un elemento oggettivo che mi sembra significativo: i risultati ottenuti dal lavoro svolto, misurati in termini di efficienza complessiva, hanno disegnato una curva assai più ascendente di quella delineata dall'incremento, pur così cospicuo, dei fondi destinati alla cooperazione, e certamente molto più verticale delle risorse umane poste in campo.

Alla base di tali risultati stanno tre elementi principali: la consapevolezza del particolare momento di crescita del Dipartimento da parte di tutto il personale; il miglioramento qualitativo dello *staff* del Dipartimento ottenuto anche attraverso appropriate rotazioni; il perfezionamento dei correttivi di carattere organizzativo e funzionale avviati sul piano sperimentale nel 1982 al fine di aumentare la produttività complessiva del Dipartimento.

Nel corso del 1983 si è dedicata un'attenzione particolare a questo aspetto specifico, con l'intendimento di giungere alla delineazione di un rinnovato assetto strutturale del Dipartimento, atto ad assicurare una sempre più organica saldatura tra momento politico-diplomatico, momento tecnico-gestionale e erogativo, e alla messa a punto di più appropriati meccanismi procedurali con i quali disciplinare le varie fasi di realizzazione dei programmi di cooperazione. Non sfugge infatti che il vero nodo che deve sciogliere qualsiasi ente che provi a gestire la cooperazione è il momento di saldatura e di congiunzione tra aspetto negoziale-politico e aspetto tecnico-manageriale.

A questo riguardo vorrei ricordare che nella consapevolezza dell'importanza — e anche della complessità — di questo problema, è stata istituita, nell'autunno del 1982, una commissione presieduta dallo stesso Ministro degli affari esteri e composta, tra gli altri, dal professor Giannini, dal professor Savona e dal professor Bontadini con l'incarico di studiarne i vari aspetti e delineare quindi una proposta operativa di ristrutturazione.

La fase dell'analisi, che ha comportato, tra l'altro, una minuziosa radiografia dei singoli atti procedurali in cui si concretizza l'attività del Dipartimento, è stata completata ed è ora in via di conclusione quella di carattere propositivo sulla quale la commissione sarà

chiamata ad esprimersi. In realtà anche questa seconda fase è ultimata e si attende solo, forse anche per l'incertezza del momento, una sua convocazione perchè vi sia una pronuncia sulle proposte che sono state messe a punto.

Il lavoro si è sviluppato tenendo in considerazione i seguenti punti di riferimento: l'indivisibilità della politica estera, di cui la cooperazione allo sviluppo è parte costituente; la necessità di integrare la duplice funzione del Dipartimento quale organo politico-negoziale ed ente di gestione; l'opportunità di far sì che il Dipartimento conservi una struttura agile e quindi di dimensioni contenute, al fine di consentire una sua collocazione «fisiologica» all'interno del Ministero degli affari esteri; l'opportunità di conciliare in maniera più appropriata l'esigenza della rapidità e tempestività dell'azione con quella della doverosa garanzia di impiego oculato del denaro pubblico, destinato all'aiuto dei paesi in via di sviluppo.

Tali punti di riferimento sono stati vagliati anche alla luce dell'esperienza degli altri principali paesi donatori e delle diverse soluzioni da essi adottate.

L'indicazione principale emersa da questa verifica è che non esistono soluzioni ottimali preconfezionate, ma solo soluzioni che tendenzialmente offrono maggiori e più realistiche possibilità di avvicinarsi ad una teorica soluzione ottimale, attraverso un processo costante di affinamenti e di correzioni di rotta. È stato considerato anche come improprie appaiono quelle operazioni di trapianto puro e semplice che, pur potendo dare risultati felici in altre sedi e in altri paesi, difficilmente potrebbero prosperare in un diverso contesto socio-politico e culturale.

In tale avvertenza è stato delineato uno schema di insieme che è già stato recepito nelle sue linee essenziali dal Comitato consultivo per la cooperazione allo sviluppo fin dalla fine dello scorso anno e sta suscitando anche un crescente interesse presso altri paesi donatori.

Secondo tale schema, il Dipartimento viene concepito come una struttura centrale funzionalmente articolata e collegata organicamente: in Italia, con una serie di strutture esterne capaci ed affidabili, in grado di assicurare il necessario apporto di consulenze tecniche specialistiche sotto il controllo e la direzione di un nucleo tecnico del Dipartimento stesso; all'estero, con unità tecniche di supporto alle nostre rappresentanze (concepite a suo tempo senza tener conto di una funzione così specialistica e importante come è quella della cooperazione) accreditate presso i principali paesi in via di sviluppo.

Con tale ottica sono state concluse dal Dipartimento apposite convenzioni con enti pubblici quali Mediocredito, IMI, ENEA e «Nomisma»; sono in corso intese e contatti che preludono ad accordi specifici (secondo la natura degli enti stessi) con il Consiglio superiore del lavori pubblici, l'Enel, le Ferrovie dello Stato, il Censis, l'ANAS, l'ICE, eccetera. Esse stanno dando incoraggianti risultati che appaiono destinati a consolidarsi con un crescente coinvolgimento delle migliori strutture italiane. Il risultato al quale tendiamo con tale metodologia è duplice: da una parte quello di tener conto delle difficoltà e della inopportunità di un ampliamento del Dipartimento oltre una certa misura per evitare un suo appesantimento e una sua burocratizzazione; dall'altra parte quello di esercitare una funzione traente di coinvolgimento delle migliori strutture italiane nell'ambito della cooperazione allo sviluppo.

In loco, cioè nei paesi in via di sviluppo, sono stati formati alcuni primi nuclei sperimentali (in Somalia, Mozambico, Senegal e Zimbabwe) che dovrebbero fare posto a vere e proprie unità tecniche, sulla scorta dell'esperienza di altri paesi donatori (per disciplinarle formalmente occorre un ritocco dell'attuale normativa).

Questo schema organizzativo riposa, naturalmente, su un presupposto: e cioè che il Dipartimento disponga di risorse umane ai vari livelli in grado di assicurarne la regia e il controllo. Occorre cioè che il Dipartimento raggiunga una soglia minima di organico che risponda a precisi requisiti quantitativi e qualitativi. Questa soglia minima è invero assai modesta rispetto alla posta in gioco. Sul piano quantitativo, si tratta infatti di alcune decine di unità. Quanto poi al profilo qualitativo le risorse necessarie sono ampia-

mente disponibili sul mercato. Ma, per quanto modeste, vi sono difficoltà a garantire il raggiungimento di questa soglia.

Gli ostacoli sono di varia natura e sono fondamentalmente tre. Il primo è la limitatezza degli organici del Ministero degli affari esteri di fronte all'accrescimento degli impegni e della rappresentanza del nostro Paese. Il secondo ostacolo, uno dei principali, è quello relativo alle condizioni di reclutamento degli esperti. La normativa attuale fissa infatti dei livelli retributivi entro limiti assolutamente non concorrenziali. Nella preoccupazione infatti, sia pure comprensibile e nobile, di non avere persone diverse con differenti gradi di retribuzione sedute allo stesso tavolo di lavoro, si sono riportate le retribuzioni a quelle previste per i dipendenti del Ministero degli affari esteri, con il risultato della impossibilità di reclutare esperti sul mercato se non in casi eccezionali. Una terza difficoltà è rappresentata, come ho già accennato, dalla riluttanza delle altre Pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici a distaccare qualificati elementi presso il Dipartimento, come previsto dall'articolo 17 della legge n. 38 del 1979. Si tratta di un atteggiamento comprensibile ma che dovrebbe essere superato in un'ottica di lungimirante attenzione circa la portata e i riflessi dell'attività di cooperazione sulla loro azione istituzionale.

Queste sono in sintesi le principali difficoltà relative all'organico del Dipartimento, ma ne fronteggiamo altre, prima fra tutte quella della sede. Come voi sapete il Dipartimento è smembrato in tre parti e l'aumento che noi auspichiamo troverebbe un formidabile ostacolo nella mancanza di spazio. Questo problema ci ha visti impegnati per una ricerca delle possibili soluzioni, ma quelle che abbiamo presentato sono in contrasto con la normativa e la prassi vigente. Complementare quindi al problema dell'organico è quello della sede, al quale la normativa attuale non dà soluzione. Un altro genere di difficoltà è dato inoltre da talune imprecisioni normative in materia di controlli amministrativi.

Il legislatore ha riconosciuto al Dipartimento una dichiarata autonomia finanziaria; ma nel compromesso attraverso il quale essa è stata disciplinata, sono stati introdotti dei vincoli procedurali che ne rendono assai più laborioso del necessario il lavoro amministrativo. In realtà succede che, di fronte all'incertezza esistente, gli organi amministrativi tendono a riattestarsi su posizioni miranti a ricondurre nello schema classico i controlli e i passaggi amministrativi. Questa difficoltà si collega con un aspetto che va al di là del mero fatto procedurale. Mi riferisco alle disposizioni relative al ruolo degli organi collegiali che, con diverse funzioni, concorrono a formare le decisioni programmatiche ed operative della cooperazione italiana allo sviluppo. Esse risentono del tempo trascorso dalla data di approvazione della legge e soffrono di quella tendenza (se mi è consentito) in base alla quale tali comitati, nati come comitati di indirizzo politico, si traducono in super organi amministrativi, più attenti alle operazioni amministrative puntuali che non ai problemi di fondo. Sarebbe pertanto necessario un aggiornamento finalizzato ad assicurare un loro più agile ed efficace funzionamento.

Ciò detto, mi sembra tuttavia che i risultati di questo biennio di rodaggio — il più difficile — indichino che la struttura ha fatto fronte alla brusca e sensibile sollecitazione alla quale è stata sottoposta. Se si considerano le condizioni di partenza, si può dunque ritenere che la formula adottata sia valida sotto il profilo dell'efficienza.

Il volume di attività in *pipe-line* (cioè in contrattazione) indica, inoltre, che essa può sostenere anche un progressivo incremento fisiologico dei fondi.

Naturalmente, come avviene per qualsiasi strumento operativo, occorre, dopo un appropriato periodo di rodaggio, procedere ad una messa a punto funzionale, tenendo debitamente conto del patrimonio di esperienza e di capacità maturato fino ad ora. Tutto ciò nel presupposto che gli stanziamenti destinati all'aiuto pubblico allo sviluppo evolvano secondo l'attuale linea di tendenza indicata dal Governo (cioè senza nuovi bruschi e peraltro imprevedibili salti) e si confermi, sia pure con gli opportuni aggiornamenti, l'indirizzo politico della nostra cooperazione allo sviluppo tracciato finora. A questo proposito

mi sembra opportuno rilevare che, dopo i primi due-tre anni di rodaggio di questa nostra politica, è non solo comprensibile, ma anche doveroso riflettere sul come essa si sia finora realizzata, nella prospettiva di renderla sempre più efficiente nelle procedure ed efficace nei risultati.

È altresì comprensibile che da tale riflessione possano affiorare anche incertezze ed interrogativi. L'esperienza maturata dagli altri paesi che ben prima di noi si sono impegnati in un'organica politica di cooperazione allo sviluppo dimostra d'altra parte la complessità, la laboriosità e i tempi lunghi che la cooperazione impone. È quindi necessario essere flessibili, ma anche non erratici, nel senso che la comprensibile aspirazione a toccare con mano, magari in tempi brevi, risultati concreti può portare a degli sbandamenti che rischiano di volta in volta di farci ricominciare da zero e di vanificare gli sforzi fatti per avviare un processo che ha un suo momento inerziale di cui bisogna tener conto. Questa stessa esperienza indica che le improvvisazioni dettate dalla ricerca del risultato immediato sono senza dubbio il rischio da cui occorre guardarsi per evitare sprechi di risorse e, in definitiva, di credibilità sul piano internazionale.

Con l'impostazione data dalla legge n. 38 e le risorse destinatevi all'inizio di questo decennio, il nostro Paese si è assunto la responsabilità di rilanciare la validità della cooperazione quale uno degli strumenti principali del dialogo politico con i paesi in via di sviluppo, messa in crisi, tra l'altro, anche dalla costatazione degli insoddisfacenti risultati raggiunti da oltre due decenni di cooperazione. Inoltre va ricordato che, temporalmente, questo nostro impegno ha coinciso — per una serie di motivi che forse è inutile esplorare in questa sede — con un momento di riflessione e di pausa da parte degli altri principali donatori. Questo ci ha dato una particolare responsabilità ed un ruolo particolare e forse anche la possibilità di ottenere ritorni particolari sia sul piano politico che su quello concreto della cooperazione. Mi sembra che ora si profili all'orizzonte un pericolo; il fatto cioè che, così come siamo entrati in scena controtempo, nel momento in cui, proprio sulla base della nostra spinta, vi sono sintomi di una ripresa dello sforzo di cooperazione sostenuta dalla ripresa economica, per un nuovo contrattempo, ricevendo con ritardo l'ondata di prudenza e di perplessità che altri hanno già sperimentato, si faccia un passo indietro che rischierebbe di avere delle conseguenze gravissime per la nostra credibilità. A distanza di tre anni si sta infatti delineando una certa tendenza a riprendere quello slancio che anche l'Italia con il suo sforzo ha contribuito a mantenere vitale.

Mi sembra dunque che proprio in questo momento sia essenziale che il nostro Paese rafforzi il patrimonio di credibilità che si è andato costruendo in questo breve lasso di tempo, attraverso un'azione basata sulla continuità e sulla certezza degli obiettivi da perseguire, senza indugiare in atteggiamenti che possono creare perplessità sulla linea di fondo che si intende perseguire; e ciò non solo sul piano internazionale e nei riguardi dei paesi in via di sviluppo, ma anche all'interno della nostra società civile.

È certo, infatti, che, sulla scorta delle inadeguatezze che indubbiamente esistono e degli interrogativi che è legittimo porsi, si addensano una serie di suggerimenti di segno diverso, che in alcuni casi possono anche essere frutto di alleanze contronatura, che tendono forse a vedere utilizzato in modo diverso, meno rigoroso e coerente, lo sforzo finanziario del nostro Paese. Essi sono motivati con giuste preoccupazioni di velocità di spesa e maggiore efficienza, ma rischiano di ricondurci ad un punto di partenza che costringerebbe poi a rifare un cammino già percorso.

Signor Presidente, la ringrazio per avermi concesso il tempo di fare questa esposizione e sono disponibile per eventuali chiarimenti. Devo dire che, tenendo presente il fatto che la vostra Commissione si prepara ad effettuare un viaggio in Africa nell'area del Sahel, mi ero riproposto di fornire qualche elemento su questo particolare programma, pur auspicando che nella documentazione da me fornita siano contenuti elementi esaurienti.

Con la fine del 1983 e a diciotto mesi dal suo annuncio, l'iniziativa di cooperazione italiana nel Sahel ha superato la fase di

rodaggio, consistente nella definizione della filosofia e metodologia di intervento, nella messa a punto di una politica di cooperazione per ciascuno dei paesi dell'area e di avvio di programmi concreti attraverso tutti i possibili strumenti operativi. Attualmente sono in via di attuazione 45 progetti e programmi: di essi, 19 in collaborazione con organismi internazionali, 2 con organismi di volontariato, 5 in gestione diretta, 18 con società ed enti italiani, per un valore complessivo di più di 250 miliardi di impegno. I programmi per i quali la fase di valutazione tecnico-economica è ad uno studio molto avanzato sono circa 30, di cui più dei due terzi con società, enti e gruppi di volontariato. La fase attuale, apertasi con l'inizio del 1984, è volta da una parte ad articolare e collegare sempre più gli interventi nel quadro della politica di cooperazione per ciascun paese — avviando programmi integrati in una visione complessiva e coerente — e dall'altro a seguire l'attuazione ed i primi risultati dei programmi in corso al fine di apportare quelle rettifiche che si rendessero necessarie, in omaggio ad un approccio flessibile, sulla scorta anche degli insuccessi e delle difficoltà incontrate da chi ci ha preceduto in questo difficile terreno degli interventi in campo rurale.

Come è noto, gli orientamenti ispiratori dell'iniziativa hanno escluso una suddivisione *a priori* dello stanziamento annunciato in quote-paese. Si è preferito cercare un'equa distribuzione basata sulla disponibilità dei paesi interessati ad orientarsi verso progetti particolarmente promettenti e verso politiche economiche che tenessero conto dei risultati cui tendiamo, cioè un miglioramento delle condizioni di autosufficienza alimentare.

ORLANDO. Esiste un'autorità coordinatrice con cui il Dipartimento ha un rapporto diretto e la ripartizione viene compiuta in accordo con questa autorità?

GIACOMELLI. Sì, esiste un'autorità del genere e la ripartizione viene compiuta in accordo con essa. L'importante non è avere solo rapporti tra i singoli membri, ma anche con l'autorità nel suo complesso. Si tratta di un rapporto triangolare. In buona parte siamo stati orientati verso questa scelta perchè il Sahel ha un compendio e un valore paradigmatico con tutte le caratteristiche di un'area colpita da insufficienza alimentare e in regresso, ma soprattutto perchè il Sahel aveva dimostrato come rispetto alla siccità del 1982 poteva sapersi organizzare in modo precario, cioè nel modo in cui si organizzano i paesi in via di sviluppo, dando però prova di una visione regionale e dando vita al CILSS, e questo è il dato importante. Il Comitato permanente interstatale per la lotta alla siccità nel Sahel è un'ottima istituzione, ma noi teniamo fermo il punto che bisogna vedere tutto in un'ottica triangolare: organizzazione regionale, singoli paesi che gelosamente guardano alla propria sovranità e alle proprie politiche economiche e la nostra attività.

Tuttavia il bilancio delle azioni in via di attuazione denota ugualmente una distribuzione delle iniziative sufficientemente equilibrata tra gli otto paesi, con la sola eccezione della Mauritania. Alla fine del 1983, le cifre impegnate nei vari paesi risultano così ripartite: Alto Volta 57,7 miliardi di lire; Capo Verde 29,5 miliardi di lire; Ciad 15,6 miliardi di lire; Gambia 14,5 miliardi di lire; Mali 38,9 miliardi di lire; Mauritania 4,2 miliardi di lire; Niger 52,4 miliardi di lire; Senegal 12,2 miliardi di lire; regionali (riguardanti cioè i programmi che coinvolgono più paesi) 28,5 miliardi di lire.

Pur mancando al Dipartimento, e questo va ricordato, una conoscenza approfondita della regione all'atto del lancio dell'iniziativa (perchè l'Italia non ha una tradizione di presenza in queste aree) tuttavia si sono potute ugualmente canalizzare le conoscenze disponibili a livello internazionale, andando a cercare, sollecitando e raccogliendo gli studi già fatti.

ORLANDO. Anche l'Istituto italo-africano?

GIACOMELLI. Certamente. Noi abbiamo fatto ricorso all'Istituto sia come punto di incontro e di dibattito sia come strumento per raccogliere questi elementi.

I programmi più qualificanti dell'iniziativa sono quelli di sviluppo rurale integrale in via di attuazione in Alto Volta (regione del Centro-Est, circa 50 miliardi di lire) e Niger (regione di Keita, 38 miliardi di lire) ed in via di definizione in Senegal (regione della Media Casamance, 80 miliardi di lire) e Mali (regione di Kayes, 40 miliardi di lire).

Ugualmente significativi sono i programmi in via di attuazione nel settore dell'idraulica di villaggio in Mali (22 miliardi di lire) ed in Niger (30 miliardi di lire) e nel settore sanitario (i due settori dell'acqua e della salute che sono propedeutici e complementari alla lotta alla fame) come i programmi in Capo Verde (6 miliardi di lire) ed Alto Volta (2 miliardi di lire).

Questi sono gli elementi che volevo aggiungere alla mia relazione e adesso, come ho già detto, mi rimetto alle domande che gli onorevoli senatori vorranno rivolgermi.

PRESIDENTE. Ringrazio, a nome dell'intera Commissione, l'ambasciatore Giacomelli per essere intervenuto e vorrei chiedergli di poterci inviare il testo della relazione per dare la possibilità a tutti i commissari e a tutti i parlamentari, che abbiano interesse, di prenderne visione. Sarebbe utile avere anche l'elenco dei 45 progetti, di cui lei ha parlato, ovviamente solo nelle loro linee generali con l'indicazione se si tratta di un progetto del solo Dipartimento oppure di un progetto realizzato, ad esempio, in collaborazione con un'organizzazione di volontariato. Se fosse possibile desideremmo, secondo l'interesse dimostrato dai senatori, che almeno qualcuno di questi progetti potesse essere esaminato più approfonditamente ed analiticamente in quanto il rischio che noi corriamo, con queste indagini conoscitive, è di avere una visione di sintesi e generica. Cercheremo di limitare la richiesta a pochi casi, in base alle formulazioni che verranno dai commissari, per ogni tipo di progetto che lei ha citato e precisamente per i progetti in collaborazione con società, i progetti in collaborazione multibilaterale, i progetti in collaborazione con le organizzazioni di volontariato e infine i progetti a gestione diretta.

GIACOMELLI. A questo proposito vorrei precisare che ho già fatto, mediante la mia relazione, una analisi di un tipo di progetto e che sono state distribuite questa mattina cinque schede, realizzate su casi concreti e specifici, nelle quali sono stati indicati i vari passaggi e i vari tempi reali necessari e le azioni attraverso cui i progetti sono giunti a maturazione. Queste schede potranno servire di base per gli ulteriori chiarimenti che sarò lieto di offrire alla Commissione.

ORLANDO. E quali paesi sono interessati?

PRESIDENTE. Tunisia, Alto Volta ed Egitto.

GIACOMELLI. Questi per quanto riguarda i tempi. Infatti abbiamo ordinato le varie procedure, cioè i passaggi e i tempi, per tre progetti. Inoltre vi è un progetto a credito di aiuto e un altro multibilaterale.

PRESIDENTE. Allora queste schede possono costituire un primo approccio per affrontare la materia più analiticamente. Siamo quindi in attesa della relazione, così come è stata formulata da lei in questa sede, dell'elenco dei progetti relativi al Sahel, di tutti i progetti che sono in corso e di quelli già decisi e formulati.

GIACOMELLI. Siamo in grado di poter fornire alla Commissione l'elenco dei progetti.

ORLANDO. Signor Presidente, a me interesserebbe in particolare quello relativo all'Etiopia.

PRESIDENTE. Ovviamente ognuno, in base alla propria preparazione e al proprio interesse, potrà richiedere un progetto tra quelli già deliberati, non in corso, in maniera che possiamo avere il quadro analitico di ogni tipo di progetto citato dall'ambasciatore Giacomelli.

Vorrei precisare che nella prossima seduta, che si terrà dopo il rientro dal Sahel e prima di Pasqua, concorderemo una giornata in cui

il ministro Giacomelli potrà essere disponibile per continuare la serie delle domande sulla base della relazione e con le indicazioni che il ministro stesso ci fornirà circa i vari progetti. Se peraltro vi sono senatori che desiderano porre ora domande al nostro ospite, nei limiti del tempo disponibile, ne hanno facoltà.

SIGNORINO. Signor Presidente, procederò in maniera molto sommaria a porre le mie domande vista la ristrettezza dei tempi. Vorrei fare innanzitutto un'osservazione circa le preoccupazioni, che io condivido, espresse dal ministro Giacomelli sul pericolo che, insistendo nel voler andare troppo oltre nella critica o nella ricerca delle soluzioni ottimali, si finisca per far *tabula rasa*.

Preoccupazioni del genere sono giustificate, ma vorrei osservare che quando si inizia a valutare l'azione del Dipartimento per la cooperazione allo sviluppo è evidente che ci muoviamo nell'ambito di una valutazione generale del sistema internazionale degli aiuti e degli effetti che questo ha avuto. A tale proposito sappiamo tutti che le valutazioni non sono assolutamente di carattere positivo, anzi sono stati ormai da decenni notati gli effetti insignificanti o addirittura controproducenti di tali aiuti.

Voglio dire che in un contesto generale abbastanza deteriorato il nostro obiettivo non può essere la difesa ad oltranza di un sistema e di un'azione a prescindere dalla corrispondenza di questi agli obiettivi definiti in sede politica, ma deve essere anche la ricerca del modo migliore per avvicinarsi a tali obiettivi o per imboccare la strada giusta. Se questa, come sostiene il ministro Giacomelli, è la strada iniziata dal Dipartimento o un'altra è materia di valutazione finale dell'indagine conoscitiva.

Passo ad una serie di quesiti che ho elaborato studiando i dati consuntivi presentati dal Dipartimento in questi anni ad esclusione di quelli del preconsuntivo del 1983 di cui non dispongo. Tra le cose che il ministro Giacomelli ha illustrato vi è stato anche l'*iter* di un progetto tipo con le sue fasi e i suoi tempi. A mio parere, il modo in cui egli ha illustrato questo *iter* rileva due delle maggiori carenze dell'azione del Dipartimento; nella prima fase, il paese interessato presenta un ventaglio di proposte di progetti di intervento e da qui parte il lavoro istruttorio e poi decisionale del Dipartimento.

La domanda cui non ho trovato risposta, forse per mio difetto, nell'esaminare i dati consuntivi del Dipartimento riguarda proprio il soggetto che, in questo caso, inizia l'*iter*; in base a quale criterio il paese destinatario è quello che inizia l'*iter*? Secondo quali criteri vengono scelti tali paesi?

Capisco che su questa struttura si riversa una serie di spinte; alcune vengono dai paesi destinatari degli aiuti ed altre, il ministro lo ha già accennato, da studi, imprese, enti e ditte che sono interessati in questo campo. La mia impressione è che il Dipartimento subisca l'impatto di queste iniziative esterne senza riuscire ad essere esso stesso il soggetto attivo della programmazione degli interventi. In base a quali criteri si sceglie un destinatario anzichè un altro?

L'altra carenza che mi sembrava venir fuori da quella descrizione, è l'esito dell'intervento scelto. Una volta definito, superando la fase istruttoria, il tipo di intervento e il destinatario, qual è stato in questi anni l'esito degli interventi avviati e decisi dal Dipartimento? Che impatto hanno avuto sulla situazione del paese destinatario? Queste domande possono sembrare capziose ma sappiamo tutti che il problema del sottosviluppo è tale che la scelta di un approccio o di un altro, la scelta di un intervento o di un altro costituiscono un fatto prioritario; altrimenti tutto si risolve o in una manifestazione di solidarismo vuoto o nell'assistenzialismo verso le ditte e le imprese che operano nel campo del commercio internazionale.

Vorrei rivolgere al ministro Giacomelli una richiesta di precisazione perchè, non disponendo del preconsuntivo del 1983, non credo di aver capito bene. Per quanto riguarda il Fondo di cooperazione per il 1983, lei ha parlato di stanziamenti per complessivi 900 miliardi circa.

GIACOMELLI. Tale cifra corrisponde al valore delle iniziative varate; si tratta, cioè, dell'ammontare corrispondente alle iniziati-

ve che sono state varate, sul piano non amministrativo ma politico, nel 1983.

SIGNORINO. Gli stanziamenti effettivi, le erogazioni ammontano a circa 340 miliardi; in percentuale, quindi, tale cifra corrisponde al 37-38 per cento.

GIACOMELLI. Si tratta del rapporto tra decisioni e spesa effettiva.

ORLANDO. Vi è una fase intermedia.

SIGNORINO. Qual è stato il miglioramento rispetto agli anni precedenti nel rapporto tra impegno e spesa? Lei ha fatto notare che vi è stata un'evoluzione più accentuata nella capacità di spesa operativa del Dipartimento rispetto agli aumenti consistenti dei fondi iscritti nel bilancio dello Stato. Vi è tuttavia il pericolo che si instauri una dinamica come quella in atto nei paesi sottosviluppati per cui i vari indicatori aumentano ma in maniera talmente insufficiente che il divario diventa cronico ed insuperabile.

Per quanto riguarda gli interventi del Dipartimento, lei ha osservato che vi è una rispondenza rispetto alle direttive fissate dal CIPES per quanto riguarda l'esigenza di concentrare gli interventi in determinate aree. Non avevo inteso in questo senso le direttive del CIPES: le aree sono diventate sinonimo di continenti, per cui lei ha tracciato un'articolazione degli interventi per aree che, a mio parere, non supera le obiezioni sull'eccessiva dispersione degli interventi. Quanti sono i paesi che nel 1983 sono stati interessati dagli interventi di aiuti pubblici italiani? Per il 1982, per esempio, ho compilato un elenco di 77 paesi che hanno ricevuto, a qualunque titolo, stanziamenti dal Fondo di cooperazione. Settantasette paesi sono una percentuale straordinaria rispetto al numero degli Stati dell'intero pianeta. Questo non è un esempio di concentrazione ma di totale dispersione degli interventi.

Lei ha notato, non so quanto ironicamente, certe manie universalistiche del nostro Paese, ma vi sono dei limiti soprattutto in considerazione dell'esistenza di direttive elaborate in sede di Governo che dicono esattamente il contrario. Sempre a questo livello, vorrei conoscere i criteri o almeno i parametri in base ai quali vengono scelti i paesi più favoriti. O si prende in esame il parametro del reddito *pro capite*, che sappiamo, se vogliamo andare al fondo del problema, non corrisponde a gran che, oppure si adottano altri parametri più indicativi di situazioni di sottosviluppo quali la speranza media di vita, la mortalità infantile, il consumo alimentare per abitante, eccetera. Insomma, non è chiaro il criterio in base al quale vengono scelti i paesi, soprattutto i paesi più favoriti.

Voglio sottolineare che non mi è stato assolutamente possibile capire quali siano stati gli effetti della politica di spesa avviata dall'Italia nel 1981 soprattutto a causa della mancanza di dati ufficiali. Si tratta di circa 7.000 miliardi stanziati negli ultimi 4 anni, cifra forse non adeguata, ma sicuramente consistente. I dati già richiesti dal presidente Taviani sono indubbiamente molto utili, ma non credo che mi consentano di dirimere le mie perplessità e di ricostruire l'*iter* di uno stanziamento, dal momento della decisione fino all'avvio del progetto nel paese destinatario. Capisco che probabilmente si tratta di aspetti normali della spesa pubblica italiana — le spesa pubblica è diventata uno dei problemi economici più importanti del nostro Paese —, ma voglio ribadire che a mio parere il Dipartimento non è stato in grado di agire su questo terreno.

Forse il sopralluogo che questa Commissione intende effettuare nel Sahel permetterà di verificare sul campo gli effetti della politica di spesa, e questo sarebbe un notevole passo avanti per avere una documentazione del nostro aiuto ai paesi in via di sviluppo.

PRESIDENTE. Proprio per effettuare questa verifica abbiamo scelto di visitare l'Alto Volta e il Niger. Invece non visiteremo il Senegal che, pur avendo una migliore organizzazione, non presenta lo stesso tipo di problemi.

SIGNORINO. Per quanto riguarda i finanziamenti alle organizzazioni internazionali, è chiaro che è estremamente difficile o impos-

sibile stabilire dove vadano a finire i nostri fondi, a quali programmi contribuiscano, e così via. Quindi ci troviamo proprio in quella situazione indeterminata che è stata già denunciata da questa Commissione nel corso dell'indagine conoscitiva.

ORLANDO. È stata denunciata dallo stesso ministro Giacomelli.

SIGNORINO. E si tratta indubbiamente di una situazione del tutto indeterminata.

Vorrei inoltre sapere come può essere collegata Malta alla politica di aiuto allo sviluppo. Gli accordi con Malta sono indubbiamente importanti, ma rispondono ad altra logica. Non capisco perchè nella politica di aiuto allo sviluppo si inseriscano voci che rientrano in altri aspetti della nostra politica. E questo purtroppo contribuisce a rendere ancora meno chiara una situazione già confusa in partenza.

Vorrei inoltre chiedere al ministro Giacomelli se risulta al Dipartimento che tra i paesi favoriti ve ne siano alcuni da annoverare tra i normali clienti delle nostre imprese costruttrici di armi. Lei sa che in questo campo vi è il delicato problema dell'effetto indiretto della politica di aiuto pubblico — effetto già denunciato a livello internazionale — in base al quale lo stanziamento, precostituendo una certa disponibilità finanziaria nel paese destinatario, favorisce di fatto l'acquisto di armi nel paese donatore. Che cosa le risulta per quanto riguarda specificamente la politica italiana? A mio parere è importante che da una parte si prendano in esame i paesi più favoriti dal nostro aiuto pubblico, e dall'altra i paesi che sono clienti normali delle nostre aziende esportatrici di armamenti.

Non voglio soffermarmi sulla logica in base alla quale il Dipartimento ha deciso la costruzione di un laboratorio nucleare in Indonesia e sui criteri di priorità cui questa decisione corrisponde. Non voglio infatti analizzare quali sono le priorità stabilite dal CIPES, anche se a prima vista sembrerebbe che nella filosofia del Dipartimento un laboratorio nucleare, cioè una tecnologia complessa come quella nucleare, sia la risposta migliore alle esigenze energetiche dei paesi in via di sviluppo che tutti sappiamo essere a livelli molto critici.

Sono stati già chiesti da questa Commissione dati più analitici ed elaborati sui progetti in corso e sulle imprese nazionali interessate alla loro attuazione, con particolare riferimento allo stato di avanzamento dei vari progetti.

Vorrei infine chiedere al ministro Giacomelli se gli risulta che parte del personale del Dipartimento provenga da gruppi finanziari le cui imprese hanno acquisito commesse in questi anni dal Dipartimento. Può darsi che la capacità di spesa del Dipartimento sia migliorata in questi anni, ma non in maniera tale da far pensare ad un adeguamento della struttura rispetto agli obiettivi. Mi sembra inoltre che questo miglioramento sia stato conseguito a scapito della programmazione: l'entità degli stanziamenti è diventata l'obiettivo prioritario a scapito dell'attività di programmazione, di cui peraltro mi è stato impossibile trovare traccia nei dati forniti dal Dipartimento.

Se ho ben capito la sua posizione, devo dire che sono d'accordo con lei, ministro Giacomelli, sull'impossibilità di staccare concettualmente il momento dell'aiuto allo sviluppo da quello dell'intervento di emergenza. Anche nel contesto italiano sarebbe bene non separare l'intervento contro lo sterminio per fame da quello a favore dello sviluppo, i tempi brevi da quelli lunghi e medi, a condizione che esista una unitarietà di indirizzo politico. Questo elemento è fondamentale perchè se manca una volontà politica univoca nessuna struttura potrà mai operare in maniera efficiente.

GIACOMELLI. Risponderò soprattutto sui punti per i quali si è chiamato in causa il Dipartimento come strumento amministrativo; su tutte le questioni di indirizzo politico potrei esprimere soltanto un parere personale, cosa che non ritengo opportuna.

Sulla scelta dei soggetti voglio precisare subito che noi siamo legati da precisi vincoli normativi; infatti il legislatore si è preoccupato di stabilire che il Dipartimento può intervenire soltanto su richiesta di un paese.

Sappiamo tutti, però, che queste richieste possono essere indotte, e proprio per questo il Dipartimento ha posto l'accento sulle procedure.

Nei contatti normali che il Dipartimento ha con i paesi in via di sviluppo — sulla base delle priorità geografiche indicate in maniera generica dal CIPES e in modo più puntuale dal Comitato direzionale — noi riceviamo delle sollecitazioni.

Queste sollecitazioni devono essere passate al vaglio delle priorità settoriali e devono essere filtrate attraverso procedure il più rigide possibile proprio per imporre i criteri approvati in sede di programmazione e corrispondenti alle scelte politiche del nostro Paese. Questo è il criterio che cerchiamo di seguire. Addirittura dico che sono propenso a mettermi una camicia di Nesso piuttosto che avere delle libertà che sarebbero di gestione impropria.

La scelta degli interlocutori e dei progetti deve intervenire dall'incrocio di queste due priorità geografiche e settoriali sulla base di verifiche tecniche specifiche sia sul piano finanziario che dei contenuti dei progetti. Quanto all'esito degli interventi, tra le cose messe da noi in cantiere vi è proprio una unità di controllo che agisce su tre livelli fondamentali: quello interno dell'applicazione delle procedure appropriate, quello dello svolgimento *in itinere* del progetto e, da ultimo, quello della fase, alla quale peraltro non siamo ancora giunti, della valutazione *ex post* dei risultati conseguiti con un certo progetto nei riguardi del paese che ne è stato destinatario.

Voglio ricordare che un paese serio ed agguerrito in campo di cooperazione come l'Olanda considera che l'arco di tempo necessario per la valutazione di progetti sulla base dei tre anzidetti aspetti è quello del decennio. Quanto alle cifre relative al 1983, le riprendo brevissimamente e faccio notare come, considerando i momenti dell'impegno politico, di quello amministrativo e dell'erogazione, si sono avute le seguenti cifre: 929 miliardi per il 1983, raffrontati ai 190 del 1981, per quanto riguarda l'impegno politico, 572 miliardi, raffrontati ai 120 miliardi del 1981, per l'impegno amministrativo e 340 miliardi di spesa rispetto agli 87 del 1981. Tale divario macroscopico che perdura tra la cifra dell'impegno e quella della spesa va visto intanto in un aspetto fisiologico di cui ho verificato l'esistenza presso tutti gli altri enti ed agenzie di cooperazione e che trova una sua esplicitazione in eventi incontrovertibili come mutamenti di parere dei *partners*, crisi di Governo che intervengono nei paesi beneficiari, mortalità dei progetti dovuta al subentrare di nuove conoscenze o di nuovi fatti; poi anche tenendo conto che un numero crescente di progetti, come ho specificato nella documentazione distribuita, si articola sempre più su un arco di tempo pluriennale.

In quest'ultimo caso l'impegno riguarda un ammontare che non potrà che essere erogato su stati di avanzamento man mano che il progetto verrà realizzato.

Per quanto riguarda la concentrazione, aspetto sul quale mi sono in parte dilungato prima, ho precisato che il nostro orientamento era quello di giocare sulle percentuali. È pur vero che i paesi interessati sono 77, ma ciò che si riteneva importante era la quantità percentuale di risorse che a fine anno erano andate a questi paesi. Un paese che riceve una borsa di studio è annoverato tra i nostri *partners*, ma non può essere considerato a parità di livello col paese al quale, sulla base di un *country programme*, vengono destinate alcune centinaia di miliardi. Certamente ho ricordato come anche i paesi più rigorosi, che individuano in tredici o in diciannove i paesi oggetto dei loro aiuti — è il caso della Svezia e dell'Olanda —, riservano una parte non trascurabile delle proprie risorse per interventi che sono dettati, di volta in volta, da opportunità umanitarie o politiche.

I parametri che ci inducono a scegliere i *partners* più favoriti sono, come abbiamo ricordato, le priorità indicate dal CIPES e dal Comitato direzionale che, a loro volta, sono dettate da scelte di carattere politico. Essendo la cooperazione uno strumento politico e senza indulgere, come credo non si indulga da parte nostra, ad un condizionamento dell'aiuto, certamente vi sono motivi di carattere storico, culturale e geografico e delle scelte politiche, come quella enunciata

da Ottawa, che fanno preferire determinati paesi.

Ad esempio, siamo legati alla Somalia da una tradizione inveterata e queste sono delle condizioni che rendono stabili i rapporti di *partnership* dell'Italia con tale paese. È stato citato il caso di Malta e ci si è chiesti perchè debba essere considerata un paese prioritario. Si tratta di una scelta politica che non sta a me sindacare ma che trova l'evidente motivazione nella collocazione mediterranea dell'Italia e nel ruolo che essa vi deve svolgere.

PRESIDENTE. Ma a Malta non vi è nè la fame nè il sottosviluppo.

GIACOMELLI. Nemmeno in Jugoslavia ed in Turchia, che sono paesi annoverati tra quelli in via di sviluppo. Si tratta, ripeto, di una scelta politica. La scelta che fosse di carattere normativo metterebbe al riparo da questa serie di motivazioni storiche contingenti che portano ad intervenire.

PRESIDENTE. Vorrei esprimere un mio pensiero che non so se sarà condiviso dalla Commissione: non ritengo nè Malta, nè la Jugoslavia, nè la Turchia da includere in un programma di aiuti a paesi sottosviluppati. Non vedo infatti molta differenza tra il Molise o la Calabria da una parte e la Turchia o la Jugoslavia dall'altra!

Questa osservazione rimane, anche se fatta dal rappresentante di un partito completamente all'opposto del mio e mi trova del tutto concorde.

Non facendosi osservazioni, ringrazio il ministro Giacomelli per essere intervenuto ai nostri lavori e rinvio il seguito dell'audizione e dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 11,25.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il Consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici
DOTT. ANTONIO RODINÒ DI MIGLIONE