

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— X LEGISLATURA —————

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

(Affari esteri, emigrazione)

---

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

4<sup>o</sup> Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 13 APRILE 1989

---

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

## INDICE

Audizione del Sottosegretario di Stato per gli affari esteri e del direttore generale  
per la cooperazione allo sviluppo

PRESIDENTE:	
- ACHILLI (PSI) .....	Pag. 3, 6, 11 e <i>passim</i>
- SALVI (DC) .....	16
BOFFA (PCI) .....	10, 34
BONALUMI, sottosegretario di Stato per gli affari esteri .....	21, 30, 34
FIORET (DC) .....	6, 13
GEROSA (PSI) .....	9, 19, 33
GIOLITTI (Sin. Ind.) .....	6, 34
ORLANDO (DC) .....	33, 34, 35
ROSATI (DC) .....	8
SERRI (PCI) .....	7, 17
TAGLIAMONTE (DC) .....	10, 11
VOLPONI (PCI) .....	9, 19
GALLI .....	Pag. 3, 11, 13 e <i>passim</i>

*Intervengono, a norma dell'articolo 48 del Regolamento, il sottosegretario di Stato per gli affari esteri Bonalumi e il direttore generale per la cooperazione allo sviluppo, ministro Galli, accompagnato dal ministro Agostino Mathis e dal consigliere Antonio D'Andria.*

*I lavori hanno inizio alle ore 9,50.*

### **Presidenza del Presidente ACHILLI**

#### **Audizione del direttore generale della cooperazione con i paesi in via di sviluppo, ministro Galli**

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

Questa mattina è in programma l'audizione del ministro Galli, direttore generale per la cooperazione allo sviluppo, che anticipa la venuta del sottosegretario Bonalumi, impegnato in Commissione alla Camera ma che sarà fra noi tra poco.

*Vengono introdotti il direttore generale per la cooperazione allo sviluppo, ministro Paolo Galli, il ministro Agostino Mathis e il consigliere Antonio D'Andria.*

PRESIDENTE. Do la parola al ministro Galli, per una breve esposizione, dopo di che (come in altre audizioni) seguiranno le domande dei commissari al fine di avere il massimo di conoscenza possibile della struttura della Direzione.

GALLI. Signor Presidente, mi sembra di capire che il principale interesse nei miei confronti è quello di una esposizione non tanto delle linee politiche, che non rientrano nella mia competenza, quanto della situazione in cui si trova in questo momento la Direzione generale per i due aspetti principali che

comportano le maggiori difficoltà in questo momento, e cioè quello logistico e quello della struttura e del personale.

Con il vostro permesso, onorevoli senatori, prendo prima in esame l'aspetto logistico, perchè è il più facile da presentare.

La Direzione generale, che pure, come dirò dopo, ha una notevole carenza di personale soprattutto subalterno, è tuttavia una Direzione generale con molto personale, e ha dovuto sistemarsi in locali più o meno provvisori che il Ministero aveva a propria disposizione o che, in passato, erano stati messi a disposizione da altre organizzazioni.

Questo ha comportato una frammentazione della Direzione generale in almeno tre differenti edifici e, all'interno dell'edificio principale, quello del Ministero degli affari esteri, su tre o quattro piani differenti.

Ciò nonostante, i nostri esperti ci dicono che, mentre lo spazio che dovrebbe essere messo a disposizione di ciascun funzionario o di ciascun impiegato dovrebbe aggirarsi intorno ai 14 metri quadrati in media, noi ci troviamo in questo momento in una situazione nella quale lo spazio a disposizione è grosso modo di 8-9 metri quadrati. Poichè prevediamo di avere, nei prossimi tempi, l'ingresso di altro personale, principalmente direttivo, questa proporzione è destinata, se non aumentano i locali, a diventare ancora più difficile da mantenere.

Perciò, in sostanza, quello di cui noi abbiamo bisogno sono, grosso modo, 3.500 metri quadrati in più che il Ministero degli affari esteri non è in grado di fornirci sul posto e che non siamo, per ora, in grado di recuperare negli edifici di via Contarini che si trovano di fronte al Ministero degli affari esteri, tanto che abbiamo dovuto recentemente affittare un piano e mezzo in un palazzo di nuova costruzione a viale Tiziano. Ciò nonostante, appunto, siamo nella necessità di trovare altri locali.

Non mi dilungherei su questa situazione se essa non fosse anche causa di frizioni all'interno della Direzione generale, frizioni umane e psicologiche, perchè quando le persone si trovano a lavorare le une sulle altre vi sono frequenti ragioni di piccoli screzi che col tempo possono diventare sempre più grandi.

Pertanto questa situazione è causa certamente di preoccupazioni.

Io ho avuto l'indicazione, dal sottosegretario Bonalumi, di cercare altrove per vedere se, in un edificio demaniale, sia possibile trovare uno spazio che ci consenta, sia pure in tempi medio-lunghi, di compattare tutta la Direzione generale, con l'eccezione forse della parte «direzionale» che si trova all'interno del Ministero stesso. Ma non è facile e le mie prime ricerche per ora non hanno dato risultati.

Comunque è una prospettiva a lunga scadenza, perchè abbiamo appena preso, in affitto per sei anni, altri locali e quindi dovremo tenere conto anche di questa circostanza.

Vengo adesso al problema veramente più serio che è quello del personale, che vorrei dividere in due parti: il personale direttivo, all'interno del quale inserirei i funzionari del Ministero degli affari esteri, i funzionari comandati da altri Ministeri (che non sono pochissimi, ma non sono nemmeno molti) e gli esperti, che, in base a un concorso già effettuato e a un altro che sta iniziando adesso, raggiungeranno il numero di 120, più 30 che vengono da un'altra fonte, e che, entro la fine dell'anno, dovrebbero essere tutti presenti all'interno del Ministero.

Dall'altra parte c'è invece il personale subalterno, cioè gli archivisti, le dattilografe e le persone che fanno la contabilità, le quali ultime sono, nel nostro caso, molto importanti.

Ora, qui abbiamo già un primo notevole squilibrio, perchè in una prospettiva non immediata, ma di qualche mese, la situazione alla Direzione generale sarà la seguente (i numeri sono indicativi e potranno naturalmente variare di qualche unità): ci saranno gli attuali 35 funzionari del Ministero degli affari esteri con mansioni di diplomatico; ci saranno poi gli attuali 42 funzionari amministrativi, più i comandanti direttivi che, generalmente, svolgono anch'essi funzioni amministrative, ci saranno 77 cancellieri anch'essi già presenti, cioè persone che si occupano anche loro di amministrazione, e poi ci saranno (non ci sono ancora tutti) circa 120 esperti per l'Unità tecnica centrale; in questi giorni stanno poi arrivando 30 esperti provenienti da organizza-

zioni internazionali; infine ci saranno gli attuali (e non ho prospettive per ora di averne di più) 48 coadiutori fra segretari e archivisti.

Allora, mentre per quanto riguarda i dipendenti che svolgono mansioni direttive o amministrative non mi sento di dire che la situazione è drammatica (lo potrà diventare successivamente) essa è certamente assai seria per quanto riguarda il personale d'ordine e subalterno.

Perchè faccio queste distinzioni? Perchè per quanto riguarda i funzionari, pian piano e sia pur con difficoltà e sforzi da parte mia e di coloro che collaborano con me in questa funzione, si sta giungendo ad un organico che, pur non perfettissimo, almeno in una prima fase dovrebbe rivelarsi soddisfacente o comunque fornire, una volta a regime, un'indicazione precisa sulle ulteriori necessità.

Per quanto riguarda invece il personale subalterno, sappiamo già di essere carenti; quando fu approvata la legge n. 49 fu previsto, proprio per tener conto di questa situazione, che un certo numero di impiegati che a vario titolo si trovavano a prestare servizio per la Direzione generale potesse essere assunto: in questi giorni è stato espletato il concorso relativo a questa disposizione legislativa, che ci permetterà di assorbire circa 55 unità. Tuttavia nelle more dell'espletamento di questo concorso, a dimostrazione delle enormi necessità di personale subalterno, avevamo di nuovo impiegato personale che definirei precario e che è stato aggiunto in modo non completamente conforme alle disposizioni di legge, tanto che in questa fase siamo tenuti a liberarcene.

Negli ultimi tre, quattro mesi hanno lasciato la direzione generale circa 70 persone, tutte adibite a ruoli subalterni. Ne restano 40-50 che, pur trovandosi in posizioni precarie, possono ancora restare perchè la situazione nei loro confronti non è altrettanto critica e quindi dal Ministero del tesoro ci è stato detto che per il momento possiamo tenerle fino alla conclusione delle convenzioni in base alle quali queste persone si trovano a lavorare con noi.

Tuttavia, se si considerano tutti coloro che tra qualche mese dovranno andarsene, quelli che già se ne sono andati e i 56 che tra qualche

settimana potremo riassorbire, si registra una mancanza di circa 60-70 persone. Ci sono vari modi, almeno teoricamente. Il primo naturalmente è quello di averle dal Ministero degli esteri, cioè dalla Direzione generale, la quale dovrebbe toglierle da altre direzioni riproducendo così il problema in un altro comparto. Quindi sappiamo che dal Ministero in quanto tale non possiamo averne di più.

Vi è la possibilità di ricorrere al contratto temporaneo che ora la legislazione prevede, ma i funzionari della Direzione generale del personale mi dicono che questa forma di assunzione non può essere messa in opera in tempi brevi, perchè vi sono ancora una serie di adempimenti a livello ministeriale e interministeriale; pertanto per il momento non è pensabile che si possa ricorrere a queste assunzioni.

Vi è poi la convenzione, alla quale siamo già ricorsi in passato in una forma che si è rivelata non perfettamente adeguata alle necessità e alle disposizioni legislative, tanto è vero che ho avuto istruzioni di non rinnovare la convenzione che ci dava il maggior numero di persone e di non rinnovare neanche le altre quando verranno a scadenza. La forma della convenzione si presta certamente a interrogativi; tuttavia mi sono sentito in dovere di dire all'onorevole Ministro e ai Sottosegretari che questa forma, se seguita con le dovute attenzioni, è percorribile, perchè la legge ce lo consente e forse - dico forse perchè la mia esperienza di questi sei mesi mi ha dimostrato che tra le buone intenzioni, la volontà di far presto e le effettive condizioni in cui ci si trova vi è una notevole differenza - ci consentirebbe di assumere un certo numero di persone con una certa rapidità, se non altro perchè probabilmente - cerco di essere cauto al riguardo - potremmo rivolgerci a quelle stesse persone che siamo stati costretti ad allontanare e che sappiamo già essere capaci di lavorare con noi.

Vi è infine, naturalmente, l'ultima possibilità, che è quella di uno speciale provvedimento legislativo che, così come fu fatto per i 56 che stiamo per assumere, consentirebbe alla Direzione generale, o meglio al Ministero degli esteri, di assumere un certo numero di persone. Ciò richiederebbe qualche tempo, ma probabilmente nel giro di 6-7 mesi sarebbe

possibile arrivare all'approvazione di una legge e quindi iniziare le procedure per nuove assunzioni. Ma tutto questo - lo dico con molta preoccupazione - comporta in ogni caso tempi lunghi e certamente non potremo disporre dal personale fra tre o quattro settimane; nel frattempo la Direzione generale deve continuare a lavorare perchè si trova di fronte a obblighi di legge, deve pagare le ditte che hanno eseguito i lavori per nostro conto e che sono già pagate con ritardo. Ciò, se non altro dal punto di vista amministrativo, è una preoccupazione non indifferente.

Vorrei dire in conclusione che, per quel che riguarda i funzionari in senso lato, non avrei una immediata preoccupazione, anche se non sono ancora tutti arrivati e quindi soltanto nel momento in cui lavoreremo a pieno ritmo saremo in grado di verificare se, soprattutto per l'unità tecnica centrale, il numero di esperti che la legge ci assegna è sufficiente o meno; tuttavia mi sembra che almeno per il momento dovremmo accontentarci di ciò che abbiamo, salvo costatare in seguito se ne occorrono di più.

Al contrario, per il personale subalterno posso dire già da ora che la situazione della Direzione generale è deficitaria, continua ad esserlo e non vi sono possibilità di svolgere il nostro lavoro con le persone di cui abbiamo disponibilità; pertanto ci troviamo già in una situazione di notevole precarietà. Questo comporta una serie di conseguenze sul lavoro della Direzione generale. Non vorrei a tale riguardo dilungarmi ma sono naturalmente a sua disposizione, signor Presidente, per dare le indicazioni del caso, soprattutto per quanto riguarda l'attività dei reparti che sono più sottoposti alle difficoltà che derivano dalla mancanza di personale: cioè dell'unità tecnica centrale, degli uffici amministrativi in senso proprio che provvedono ai pagamenti, degli uffici che si occupano della redazione dei contratti, dell'assunzione di impegni con valore giuridico nei confronti delle controparti italiane.

Vorrei aggiungere una considerazione, signor Presidente, che non ha riferimento a quello che ho detto finora. Molte volte si tende quasi a contrapporre l'attività della Direzione generale al lavoro svolto dall'Unità tecnica centrale. Vorrei precisare che nella mia conce-

zione non vi è alcuna contrapposizione tra queste due parti dell'attività della Direzione generale: l'unità tecnica centrale ne è semplicemente parte importantissima, poichè svolge una funzione tecnica specificamente assegnata dalla legge e necessaria per il nostro lavoro. L'attività dell'unità tecnica centrale, il ministro Mathis lo può confermare, non si svolge in contrapposizione a quella della Direzione generale; non deve esistere divergenza sostanziale; è giusto che vi siano differenze di valutazioni ma queste devono essere alla fine ricondotte ad un'unica posizione della Direzione generale. Io sto cercando di fare in modo che le differenze esistenti vengano appianate e risolte. Se emergessero in modo evidente, ciò sarebbe dovuto ad una disfunzione di cui io sarei il responsabile e non al fatto che le due entità si presentano in modo contraddittorio.

Mi scuso con la Commissione per aver fatto quest'ultima precisazione che non aveva molto a che fare con le precedenti osservazioni, ma ho ritenuto opportuno farla perchè troppe volte da molte parti ci viene rinfacciato un dualismo che non dovrebbe esistere e che faccio di tutto perchè non esista.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il ministro Galli per l'ampia esposizione e chiedo ai colleghi se intendono fare domande.

**FIORET.** Voglio ringraziare il ministro Galli per la sua esauriente relazione e per la chiarezza con cui ha motivato la richiesta di potenziare la Direzione generale per la cooperazione con i paesi in via di sviluppo, sia sotto l'aspetto logistico che del personale.

Avendo avuto occasione di apprezzare, a Bruxelles, l'alta professionalità e competenza del ministro Galli nella sua attività presso la Comunità europea, vorrei chiedergli una valutazione comparativa sugli strumenti organizzativi ed operativi della legge n. 49 del 1987 rispetto agli analoghi strumenti della Convenzione di Lomè ACP-CEE, che sembrano più snelli e meno burocratizzati. Un'approfondita riflessione, da parte della nostra Commissione, sui meccanismi adottati nei confronti dei paesi in via di sviluppo dalla CEE e dall'Italia potrebbe infatti rivelarsi del massimo interesse.

Comprendo l'esigenza illustrata dal ministro Galli, affinchè la Direzione generale venga messa in grado di disporre, in tempi brevi, di personale appartenente alla fascia subalterna, ma avanzare la proposta, se ho ben capito, di una legge *ad hoc* per il reclutamento di detto personale mi sembra contraddittorio con le indicazioni del ministro per la funzione pubblica, onorevole Cirino Pomicino, secondo cui le amministrazioni carenti di personale dovrebbero utilizzare il personale esuberante di altre.

Il ministro Galli giustamente ha sottolineato che la Direzione ha bisogno urgente di disporre di personale che conosca il funzionamento della Pubblica amministrazione: ma questo mi sembra il senso della proposta del Ministro della funzione pubblica, mirata anche a contenere la spesa.

Sarò grato al ministro Galli se vorrà fornire ogni utile chiarimento in merito alle domande che ho formulato.

**GIOLITTI.** Ho molto apprezzato la chiarezza e la precisione della relazione del ministro Galli.

Vi sono, tuttavia, due o tre punti che mi risultano non perfettamente chiari. Per la verità, vi sarebbero molte domande sulle quali sarebbe interessante sentire l'opinione del ministro Galli, ma mi limiterò alla materia trattata nella relazione.

Mi pare che si configuri una situazione (vorrei essere corretto qualora avessi capito male) in cui si ha personale, chiamiamolo così, interno, cioè regolarmente assunto dal Ministero degli affari esteri, e personale esterno, che collabora attraverso forme di temporanea collaborazione, attraverso soprattutto lo strumento delle convenzioni. Vorrei capire meglio come funziona lo strumento delle convenzioni e quale rapporto esattamente si stabilisce con il personale e conoscere il rapporto quantitativo tra il personale «interno» e quello «esterno».

Abbiamo sentito che le convenzioni vanno, per così dire, a esaurimento, vengono via via smantellate, smaltite, però al tempo stesso abbiamo sentito che questi collaboratori, che hanno dimostrato capacità e che hanno acquisito esperienza, si pensa in qualche

modo di recuperarli. Allora vorrei identificare questa figura di collaboratore (che diventa ex collaboratore perchè la convenzione viene eliminata) e sapere se è recuperabile; cioè vorrei sapere se c'è una sorta di serbatoio di allontanati recuperabili, di ex collaboratori che possono essere recuperati, e poi vorrei configurare questo tipo di personaggio, sapere perchè è disponibile, dove vanno a finire le persone che vengono licenziate: vanno a lavorare dove? E perchè allora possono essere recuperate?

Ecco, vorrei sapere come funziona questa situazione di «emigrazione», di oscillazione, questa sorta di pendolarismo possibile fra la Direzione generale della cooperazione allo sviluppo e altre attività in qualche modo collegate o affini.

Passando ad altra domanda, si è parlato, come era naturalmente auspicabile e desiderato, dell'Unità tecnica centrale e abbiamo avuto dei chiarimenti in proposito; molto opportunamente ci è stato chiarito qual è il rapporto istituzionale corretto tra l'Unità tecnica centrale e la Direzione generale.

Ma nella situazione in cui siamo, vorrei capire bene qual è la condizione in cui si trova a operare l'Unità tecnica centrale: si può parlare effettivamente di un'Unità tecnica centrale degna del nome e della funzione che la legge le assegna o è un'Unità tecnica centrale fantasma, embrionale? Oppure, c'è soltanto un problema di completamento per le carenze di personale che ancora sussistono? Oppure ancora, c'è una situazione in cui l'Unità tecnica centrale, anche per mancanza delle altre unità tecniche non centrali, quelle periferiche, si trova a svolgere le sue funzioni in maniera ancora del tutto precaria?

L'ultima domanda che voglio porre riguarda una cosa che abbiamo sentito dire (mi pare anche in questa sede, forse incidentalmente, se non ricordo male) a proposito della situazione veramente insostenibile e inammissibile di indisponibilità di locali; e qui veramente bisogna trovare delle vie di uscita, perchè quello che abbiamo sentito descrivere ripetutamente, anche dal sottosegretario Raffaelli, non esito a definirlo vergognoso per un paese civile che ha una Direzione generale dove il personale vive in 8-9 metri quadrati a testa,

senza dattilografe, e senza telefoni: di ciò dobbiamo farci carico anche noi come parlamentari.

Ho sentito dire, dunque, se non ho capito male, che in alcune circostanze persone che lavorano presso la Direzione generale ricevono offerte di ospitalità presso aziende operanti nel settore della cooperazione, sentendosi proporre in sostanza: «Visto che lavorate in queste condizioni, se venite da noi, che lavoriamo per la cooperazione allo sviluppo, vi offriamo un ufficio, un telefono, una segretaria, così potete lavorare in condizioni migliori»; sono generose, ma a volte non del tutto disinteressate le offerte di ospitalità come quella che ho avuto grossolanamente modo di definire. Vorrei sapere se questo è vero e, se è vero, che dimensione ha questo fenomeno e come si può essere garantiti che non favorisca forme di lobbismo da parte delle aziende così generosamente ospitali.

SERRI. Oltre ad apprezzare gli elementi che il ministro Galli ci ha fornito, mi permetto anche di esprimere la mia comprensione per la difficoltà nella quale egli si trova, perchè a questo punto il problema è posto al punto di partenza: non ci sono i locali e non c'è il personale. Mi pare che basti questo per dire che una struttura importante, che deve gestire investimenti rilevanti dello Stato, al momento non è in condizione di poter operare con quel minimo di funzionalità che gli spazi e il personale possono consentire.

In proposito vorrei fare alcune domande.

Il ministro Galli ha accantonato al fatto che si sta dando da fare per cercare spazi: ha un mandato? Quale mandato ha? Chi glielo ha dato? Il Ministro degli affari esteri stesso? Il Sottosegretario che presiede, mancando un Sottosegretario delegato?

La seconda domanda è collegata allo stesso argomento. Nella legge n. 49 del 1987 è stabilito che il 5 per cento degli stanziamenti può essere impegnato in spese di funzionamento e di organizzazione: è in grado allora il direttore Galli di dirci come si è concluso il bilancio 1988 da questo punto di vista? Cioè quali percentuali ci sono state nel 1988 di costi di struttura e di funzionamento (tenendo conto di tutto quello che lui ci ha detto riguardo al

3<sup>a</sup> COMMISSIONE4<sup>o</sup> RESOCONTO STEN. (13 aprile 1989)

personale)? Se non è in condizione di dircelo stamattina, ministro Galli, ci può fornire magari anche una nota scritta sulla condizione strutturale delle spese nel bilancio del 1988, per avere un'idea di come stanno le cose.

Prima di porre alcune altre domande faccio una premessa.

Si sta aprendo una riflessione (ce n'è traccia anche nelle audizioni fatte fino ad ora) sull'esigenza di andare alla revisione di questa impostazione, e si pone in discussione la stessa legge. Non voglio giungere ad una conclusione, perchè tireremo le somme al termine delle audizioni, però esprimo una preoccupazione: non vorrei che l'eventuale apertura di una discussione su come dobbiamo cambiare il tutto lasci la situazione attuale senza provvedimenti immediati che a me pare siano più che urgenti.

Proseguo con le domande.

Se la mia informazione è esatta, è stato addirittura lei a chiedere di non disporre più della firma al Direttore generale per le spese che stanno sotto i due miliardi, e risulterebbe che adesso queste firme devono essere apposte direttamente dal Ministro degli affari esteri o da chi per lui: sarei interessato a sapere qual è la ragione di questo mutamento che si è ritenuto di fare o che lei stesso ha chiesto.

Se non erro, il sottosegretario Agnelli in un'audizione ha detto che questo crea difficoltà, rallenta ulteriormente le cose: immagino che, se è stata presa questa misura, c'è una qualche motivazione, ovviamente, e sarei interessato a saperla.

Aggiungendo solo qualche precisazione a quanto detto dal senatore Giolitti, vorrei ancora sapere qualcosa sull'Unità tecnica centrale.

Mi risulta che non è facile la composizione del primo concorso espletato, nel senso che ci sono molti ricorsi e qualche non accettazione; mi si dice che ci sono parecchi ritardi nel pagamento, non si sa a cosa dovuti. Anche coloro che vengono dalle organizzazioni internazionali avrebbero qualche difficoltà.

La domanda è questa: al momento attuale, di quanto personale effettivamente è composta l'Unità tecnica centrale? Come si va organizzando con gli effettivi di cui dispone, tenendo conto che un altro concorso è forse in

preparazione? Vorrei anche sapere quale sia il tempo previsto per espletare il secondo concorso, oltre ad avere notizie su come si sta realizzando il primo.

Anch'io vorrei capire meglio cosa lei intende per convenzione: ad esempio se si tratta di convenzioni con lavoratori esterni organizzati in cooperative, perchè anch'io ho avuto sentito che alcune aziende che partecipano ai progetti sono disposte a coprire le necessità della Direzione generale e si offrono di sostituire determinate attività operative fornendo, ad esempio, le dattilografie di cui la struttura è carente. Sta avvenendo questo e, se avviene, come è ordinato? E in che dimensione, come ha già chiesto anche il senatore Giolitti?

Un'altra domanda. Lei è in grado di dirmi quanti sono i progetti che sono andati a concorso e quanti sono quelli andati a trattativa privata e inoltre qual è la tendenza in atto? Vorrei sapere se c'è un bilancio di ciò che è avvenuto e le tendenze in atto da questo punto di vista; una struttura che funziona con difficoltà, infatti, favorisce sicuramente la trattativa privata e pertanto vorrei sapere in quale dimensione si manifesta il fenomeno.

Infine sono abbastanza preoccupato - e mi rivolgo sia ai colleghi della Commissione che al nostro interlocutore - dal fatto che con la legge finanziaria del 1990 ciò che non sarà speso andrà in economia. Francamente non vorrei che questa fosse una voce sottintesa (nelle difficoltà dello Stato), perchè si sa già che una parte degli stanziamenti non sarà spesa. Lei può darci una sua previsione in proposito? Nel corso del 1989, con le scadenze che lei ci prospettava e le difficoltà per il personale che ha richiamato, rischiamo o no di non spendere una rilevante parte degli stanziamenti, degli aiuti e dei doni, che così andrebbero in economia alla fine dell'anno?

ROSATI. Anch'io ringrazio il ministro Galli e vorrei provare a fugare un'impressione, che esprimo in termini paradossali: e cioè che si possa pensare che, assunto un certo numero di coadiutori e trovate le stanze adatte, la cooperazione allo sviluppo sia messa in grado di funzionare bene. Non credo che fosse questo il



messaggio che la Direzione ha voluto trasmetterci, anche se non sottovaluto i problemi esposti, sui quali si sono già intrattenuti i colleghi. D'altra parte, anche se giustamente il direttore non è entrato negli aspetti propriamente politici all'interno dei quali però devono essere collocate le questioni logistiche, esiste un rapporto che non si può eludere: quello tra la logistica della Direzione generale e la logistica più complessiva dell'intervento per la cooperazione allo sviluppo.

In altri termini: qual è il rapporto tra costi e ricavi nell'organizzazione della cooperazione allo sviluppo? Qual è il giudizio del direttore generale sull'insieme delle attività che vengono svolte sia dalla Direzione, sia da tutto l'indotto che dal lavoro della Direzione viene realizzato in varie forme, dal dono al credito verso i paesi destinatari? È su questo che si deve misurare se vale la pena di andare avanti, se bisogna correggere o incrementare. Ed il giudizio da parte di un funzionario preposto ad un compito eminentemente tecnico è molto importante affinché la Commissione possa farsi un'idea di come stanno le cose. Vorrei rivolgere un'altra domanda più specifica circa le convenzioni. Il ministro Galli ha detto che c'è stato un indirizzo per non proseguire sulla linea delle convenzioni. Chiederei allora quali sono state le motivazioni di questo indirizzo: perchè il meccanismo non ha funzionato o perchè si prestava a degli equivoci, perchè c'erano elementi negativi, o viceversa perchè si è fatta una scelta in positivo che supera l'istituto della convenzione?

La terza domanda si connette a questa, e riprende l'accenno in ordine ai rapporti tra l'Unità tecnica centrale ed il resto della Direzione generale. A suo giudizio, Direttore, l'attuale dibattito sulla situazione determinata si per effetto della legge può dare nuova forza all'ipotesi della cosiddetta agenzia, che pure a suo tempo venne dibattuta, e che fu scartata? Dico questo perchè il problema è stato posto sia pure in termini di prospettiva, ed è questo il punto da mettere a fuoco. Infatti non si sa se il Ministero degli esteri tenga questo settore in affidamento speciale o lo abbia... adottato, cioè se lo consideri ormai come parte essenziale della propria attività, essendo la cooperazione allo sviluppo parte della politica estera del

nostro paese; o se vi sia ancora uno *status* di marginalità da cui potrebbero discendere i disagi che sono stati lamentati in ordine alle dislocazioni logistiche e al fatto che si sistemano prima gli altri comparti dell'amministrazione.

Infine vorrei chiederle se alla Direzione generale crea problemi - ed eventualmente quali - il frazionamento per aree geografiche della competenza della cooperazione allo sviluppo tra i vari Sottosegretari, o se si pensa che sarebbe preferibile una gestione se non accentrata, almeno unificata.

VOLPONI. La mia domanda è semplice anche se mira a cercare di scoprire le attività per le quali abbiamo una Direzione generale per la cooperazione.

Il ministro Galli ha parlato di un numero considerevole di esperti. Chi sono? Come vengono reclutati? Quale contratto hanno con il Ministero degli affari esteri anche sul piano della durata del rapporto di lavoro? Vorrei sapere qual è la loro posizione, quali sono i criteri con cui vengono reclutati e chi li presenta.

GEROSA. Mi unisco a quello che è stato detto dai colleghi nel ringraziare il ministro Galli per la chiarezza e la trasparenza della sua relazione.

Mi rammarico, essendo arrivato in ritardo per motivi di forza maggiore, di non aver potuto sentire tutta la relazione. Temevo che fosse stato esaurito in essa il contenuto delle mie domande, ma dall'intervento del senatore Serri ho dedotto che si deve ancora discutere del problema che intendevo sollevare e che mi sembra abbastanza centrale nel malessere di questa amministrazione: la questione del famigerato concorso.

Il sottosegretario Raffaelli ha chiarito che vi era alla base di esso un decreto iniziale che stabiliva un concorso per 120 tecnici nell'Unità tecnica centrale, che questo concorso fu fatto in modo sbagliato, e che probabilmente la Direzione generale che lei dirige, mi pare, da non molto tempo, ha dovuto sopportare tutta l'eredità di questi errori.

La legge stabiliva che il concorso dovesse essere unico e che in esso bisognasse ricavare

un titolo di precedenza per 60 persone già avviate nella cooperazione. È stato fatto, invece, un concorso solo per 60 persone: a questo punto qual è la precisa situazione?

Mi sembra, è stato già detto in una precedente seduta, che si sia creata una situazione in cui i tecnici, che erano pagati meglio in organismi internazionali e che si sono trovati di fronte a carenze di locali o ad una serie di difficoltà, pensino di andarsene, se non se ne sono già andati.

Ricavo anche, da quello che ci ha detto il sottosegretario Raffaelli, che, a distanza di due anni, non è stata fatta nemmeno la prova selettiva, e che le persone che operavano come unità esterne sono salite a 123. È stata avviata addirittura un'indagine del Ministro del tesoro, non ho capito con quale competenza, su come queste persone sono arrivate a quelle responsabilità.

Negli ultimi mesi vi è stata inoltre una riduzione di 70 unità e, di fronte a queste difficoltà, si pensa al concorso, ma si è anche sostenuto che nell'attesa si dovesse operare come se si fosse a regime. Viviamo, pertanto, in un momento di obiettivo malessere, del quale vorrei che il direttore generale, con la sua esperienza, ci desse conto.

Vorrei fare una seconda domanda. Come ha detto il senatore Rosati, dobbiamo interessarci soprattutto dell'aspetto politico della cooperazione: siccome il ministro Galli avrà avuto modo di giudicare altre esperienze, come quelle statunitensi e canadesi, vorrei che ci dicesse quali sono gli aspetti migliori o peggiori di esse rispetto alla nostra, quali sono le nostre carenze più vistose come pure le nostre benemerienze, in cosa funzioniamo peggio o meglio.

Da tutto ciò deriva un'altra domanda di tipo politico-concettuale, che, me ne rendo conto, potrebbe determinare per il ministro Galli la necessità di esprimere un giudizio che potrebbe anche risultare imbarazzante: lascio quindi alla sua cortesia decidere circa l'opportunità di rispondere o meno alla domanda. Ciò che mi ha colpito di più nell'esposizione del sottosegretario Raffaelli è l'affermazione che l'Italia è l'unico paese dove la cooperazione viene affidata al Ministero degli affari esteri, mentre nel resto del mondo essa è affidata alle

agenzie. Vorrei sapere se è migliore la vita italiana per la cooperazione oppure se è preferibile la via seguita in altri paesi. Ripeto che si tratta di un problema delicato, che potrebbe andare al di là delle intenzioni del ministro Galli di soffermarsi su certi problemi. Ringrazio comunque fin d'ora il direttore generale per le risposte che vorrà dare.

BOFFA. Vorrei fare una sola domanda di carattere generale che deriva in parte dagli interventi già svolti dai senatori Rosati e Gerosa.

Mi rivolgo a lei, ministro Galli, per avere un'opinione, non solo sulla base della sua attività nella cooperazione, ma anche della sua esperienza più generale. Come già altri colleghi hanno detto, nell'avvio di questa indagine conoscitiva si è subito posto il problema della necessità o meno di una revisione della legge n. 49 del 1987 anche per quanto riguarda l'attribuzione al Ministero delle competenze in questo settore. Non credo che, almeno fino ad oggi, vi siano stati elementi sufficienti per modificare il giudizio sulla base del quale si mosse il legislatore: cioè, l'idea che la cooperazione fosse parte integrante della politica estera dell'Italia e che quindi dovesse rientrare nelle competenze del Ministero degli affari esteri. Quello che però vorrei sapere è quanto il Ministero degli esteri sia oggi adeguato a svolgere non solo questa funzione, ma la molteplicità di funzioni nuove di cui attualmente è investito. Rispetto alla fisionomia tradizionale del dicastero, chiaramente la cooperazione rientra come uno dei settori più importanti nell'ambito della innovazione.

Come lei sa, da molto tempo aspettiamo, chiediamo una riforma del Ministero degli affari esteri. Vorrei sapere se esiste un problema di inadeguatezza nell'assolvere compiti nuovi, in particolare quest'ultimo, e se alcune delle numerose, pesanti difficoltà invocate di fronte a noi non derivino anche dai contrasti che in seno allo stesso Dicastero esistono per quanto riguarda una prospettiva di riforma.

TAGLIAMONTE. Signor Presidente, conosco abbastanza il ministro Galli per essere sicuro che, di fronte alla numerosa serie di domande

3<sup>a</sup> COMMISSIONE4<sup>o</sup> RESOCONTO STEN. (13 aprile 1989)

delicate poste, non si sentirà smarrito nel tentativo di soddisfare la nostra esigenza di informazione.

Mi è parso di capire che tra l'Unità tecnica centrale e la Direzione generale i rapporti funzionino in maniera soddisfacente.

GALLI. Certo.

TAGLIAMONTE. Questo provoca in me una curiosità: dal momento che l'Unità tecnica centrale è parte integrante della Direzione generale, come si spiega questa particolare cura del ministro Galli di «tranquillizzarci»? Cioè che cosa effettivamente (glielo domando, ministro Galli, anche se lei è da poco tempo al posto di direttore generale del settore) le ha fatto venire in mente di tranquillizzarci al riguardo? Questa la mia prima domanda «delicata».

Un'altra domanda altrettanto «dolce e delicata» (si fa per dire) riguarda i tre Sottosegretari: c'è una sola delega o ci sono deleghe diverse? Il fatto che siano in tre ad occuparsi del territorio interessato a questa nostra azione, a questa nostra politica, il fatto che il territorio sia diviso fra tre responsabili non è un fattore di complicazione, di difficoltà nel lavoro? Non sarebbe opportuno, dal punto di vista pratico, della correttezza dell'attività, ricondurre a unitarietà la delega, che poi è la delega del Ministro stesso? Quali sono le ragioni di carattere tecnico e operativo che, a suo giudizio, nonostante tutto, giustificano ancora questa tripartizione di responsabilità nei confronti della Direzione generale, che è una? E questa tripartizione non finisce per creare, anche senza volerlo, delle difficoltà?

PRESIDENTE. Vorrei porre anch'io, buon ultimo, delle domande.

Innanzitutto posso capire l'imbarazzo del direttore generale, al quale abbiamo rivolto, per la verità, delle domande che avremmo dovuto porre al Ministro degli affari esteri: ma è grande la nostra ansia di venire a capo delle ragioni che non consentono una messa a regime della legge n. 49. In effetti sfruttiamo ogni occasione per ascoltare pareri sull'argomento, anche se mi rendo conto che alcune

delle domande fatte siano un po' estranee ai compiti che il direttore generale svolge.

Io cercherò di non tenere le mie domande nell'ambito delle responsabilità che competono al direttore generale, fermo restando che le ragioni che ci preoccupano - vorrei chiarire ora questo elemento, anche se magari avrei dovuto farlo all'inizio - sono le seguenti. La Commissione affari esteri assegna una grande importanza alla cooperazione; per la nostra esperienza, essa è destinata a diventare sempre di più uno degli strumenti di fare politica estera per il nostro paese, nel senso che ci obbliga soprattutto a valutare con attenzione realtà che magari sono fuori dalla *routine* quotidiana, per così dire, nel senso che non presentano problemi di relazioni internazionali particolari col nostro paese, ma sono aree geografiche essenziali per lo sviluppo dei rapporti Nord-Sud.

La preoccupazione è di come noi riusciamo a spendere le somme che il bilancio dello Stato destina a questo proposito, ma il problema è anche di spenderle bene, in maniera da raggiungere obiettivamente le popolazioni alle quali vogliamo che siano destinate, anche perchè spendendole bene è più facile per la Commissione e per il Parlamento in genere chiedere poi al Governo l'aumento degli stanziamenti: non dimentichiamo infatti che la somma di 5.000 miliardi rappresenta solo, credo, lo 0,32 per cento del prodotto nazionale lordo del paese, e che quindi siamo ancora al di sotto della metà del limite che dieci anni fa le Nazioni Unite avevano posto come minimo per l'aiuto allo sviluppo.

Quindi per noi è importante la messa a regime della Direzione generale, attualmente strumento - poi vedremo nel futuro - per venire incontro alla nostra preoccupazione, che è quella che ci sia una rispondenza esatta in termini qualitativi alle esigenze che noi vorremmo, e che sono esigenze generali, raggiunte le quali potremo utilmente sviluppare un'azione di pressione per aumentare le somme stanziare.

Dico la verità: molte volte abbiamo avuto l'occasione, discutendo documenti di bilancio, di proporre aumenti, ma siamo stati frenati dal fatto che ci rendevamo conto che le strutture attuali non consentono nemmeno di spendere

al meglio quanto è stato stanziato. Quindi la preoccupazione nostra e la volontà di arrivare ad una soluzione positiva della vicenda sono proprio in funzione di dare alla cooperazione uno spazio sempre maggiore.

Allora, ai fini della rispondenza qualitativa, io vorrei chiedere al ministro Galli: lei ritiene che in questa situazione, cioè in carenza di unità tecniche periferiche, sia possibile dare una valutazione giusta, appropriata dei programmi e dei progetti che i singoli paesi propongono alla nostra attenzione, per capire se esattamente questi progetti rispondano alle priorità di quei paesi? Vale a dire: le commissioni miste, quando esaminano e discutono i progetti con i paesi che ricevono i doni o i crediti d'aiuto, sono veramente in condizioni di fare una valutazione attenta della rispondenza di questi progetti alle priorità di quei paesi, oppure si rischia, proprio per la mancanza di organismi di valutazione in luogo, di dover accettare quel che viene proposto, facendo semplicemente delle valutazioni di fattibilità generiche e non riferite alle condizioni di sviluppo locali? Domando questo in relazione alla mia esperienza e alla mia conoscenza di agenzie di altri paesi, le quali predispongono valutazioni preventive delle priorità, confrontandole con quelle espresse dai Governi degli stessi paesi, senza, naturalmente, volontà di sovrapposizioni, in modo da determinare un confronto utile per capire se, effettivamente, alcuni progetti rispondano alle esigenze dei paesi o rispondano piuttosto (questo è bene dirlo ed è dominio comune, quindi è inutile che facciamo finta di niente) alla grande capacità di *lobbies* che imprese multinazionali o nazionali italiane hanno nei confronti di Governi dei paesi recipienti, *lobbies*, che sappiamo essere piuttosto convincenti da tutti i punti di vista.

Questa è una preoccupazione vera, perchè molte volte ci si richiede di capire bene se abbiamo valutazioni precise della esatta rispondenza dei nostri progetti alle necessità locali; e non parlo qui delle questioni politiche, cioè del fatto che molte volte offriamo progetti di grande consistenza a Governi che non reputiamo sempre i migliori, dal punto di vista della nostra analisi in termini di salvaguardia dei diritti umani e civili (sappiamo che

molte volte i progetti rafforzano di fatto i Governi che magari non ci piacciono); questo è un altro discorso, in quanto il rapporto tra Governo e Governo, evidentemente, sconta anche simili elementi. In una parola, dobbiamo avere una seria valutazione delle priorità locali, in maniera che quando decidiamo dei progetti sappiamo che gli stessi rispondono ad effettive esigenze.

La seconda domanda è simile a quella già rivolta dal senatore Serri: siamo certi che quest'anno saremo in condizione di impegnare tutte le somme a disposizione, sempre con valutazioni attente che del resto mi sembrano state fatte finora, cioè senza largheggiare in progetti al solo scopo di spendere soldi?

Le altre due domande attengono a giudizi personali e lascio alla sua discrezionalità rispondere o meno. Quali sono state le ragioni che hanno impedito di mettere a regime il problema del personale subalterno? La legge n. 49 è stata approvata da due anni e due mesi e, a parte i ritardi del decreto di attuazione, non è possibile che si potesse pensare - ripeto tuttavia che sono questioni attinenti a gestioni precedenti la sua - di andare avanti con personale precario acquisito in modi non sempre ortodossi senza porsi il problema della struttura. Viene spontaneo pensare, come ha già fatto qualche collega, che il Ministero degli esteri consideri la cooperazione una sorta di corpo estraneo, che se prendesse il peso che le compete potrebbe alterare i rapporti interni al Ministero. Certamente un organismo di questo genere, che amministra 5.000 miliardi, che ha a disposizione esperti di ottimo livello, perchè questo si richiede per la valutazione dei progetti, e che funziona alla perfezione potrebbe rappresentare un elemento di squilibrio rispetto ad altre direzioni generali e prendere un peso eccessivo. Un maligno potrebbe pensare che proprio per evitare l'ipotesi di questo genere, una rete di fatti - ognuno infinitesimo, ma che uniti determinano un groviglio inestricabile - abbia finora impedito di portare a regime la macchina che la legge n. 49 aveva messo in moto e prefigurato. Non a caso ci si diceva che la legge viene da tutti considerata un'ottima legge; tuttavia oggi siamo qui a domandarci con preoccupazione se saremo in grado di mantenere gli impegni che

abbiamo preso, non soltanto con gli imprenditori che pretendono di essere pagati nei tempi dovuti ma - anche questa è una valutazione che rivolgo più alla Commissione che al direttore generale - per le tante promesse fatte nei paesi in via di sviluppo e alle quali difficilmente potremo far fronte.

Il ruolo dell'Italia all'estero è visto come quello di un paese che si è assunto una grande responsabilità della quale naturalmente si chiederà conto perchè è giusto che sia così, proprio perchè le promesse sono molte e vanno mantenute.

La nostra preoccupazione è che non ci sia una sorta di *boomerang* a causa della incapacità di far fronte alle domande che abbiamo suscitato con la nostra penetrazione. Devo dire la verità: in molti paesi, soprattutto europei, si sta quasi aspettando una sorta di tonfo, si attende con una certa sospensione di giudizio, magari con la mal celata voglia di vedere che non riusciamo a far fronte agli impegni. Infatti l'irruzione dell'Italia nella scena della cooperazione è così recente e massiccia che ha generato certamente problemi di non gradimento da parte di altri paesi, che in Africa o in America latina avevano avuto, o pensavano di avere, una sorta di monopolio.

Non è infatti soltanto una questione umanitaria: l'elemento umanitario è uno dei motivi fondamentali della cooperazione, è scritto anche nella legge, ma ci sono delle ripercussioni politiche delle quali forse non abbiamo ancora piena coscienza, ma che a breve scadenza potrebbero emergere. Ho voluto dire questo a conclusione delle domande per esplicitare il senso della nostra curiosità.

*GALLI.* Signor Presidente, anzitutto la ringrazio e credo di essere in grado di rispondere a quasi tutte le domande; per qualche problema più specifico mi riservo eventualmente di fornirvi in tempi rapidi una risposta scritta.

Cercherò di rispondere alle domande nell'ordine in cui sono state formulate e rivolgo la preghiera - se per caso dimenticassi, nella foga, di rispondere su qualche punto - di ricordarmelo subito.

Il senatore Fioret mi ha chiesto di fare un confronto tra l'attività della Comunità e la

nostra e ha detto che a suo avviso il sistema della CEE è meno burocratico. Direi che è diverso; più che meno burocratico, è costruito in modo differente. Come lei ricorda certamente, la CEE ha una sua direzione generale (la DG-8) con sede a Bruxelles che è molto solida; non saprei dirle se ha più o meno personale di noi, ma le cifre che ho indicato prima portano grosso modo a 350 unità per la nostra direzione e sono rapportabili a quelle del DG-8 della CEE: più o meno si equivalgono, forse hanno qualche elemento in meno, ma non molti. In compenso la Comunità dispone di unità tecniche locali, di cui noi ancora non disponiamo: vi sono rappresentanze presso gran parte dei paesi con cui la CEE fa cooperazione e queste unità dispongono di molto personale *in loco*, ciò che comporta un certo tipo di vantaggi.

Inoltre la CEE ha scelto una modalità di pagamento delle prestazioni diversa dalla nostra: noi, almeno per quanto riguarda i doni e le prestazioni in denaro, paghiamo i nostri esecutori, cioè le imprese italiane; la Comunità invece trasferisce denaro al paese ricevente ed è questo a pagare gli esecutori. Questa procedura semplifica un po' la struttura e da questo punto di vista vi è probabilmente meno burocrazia.

Tuttavia, direi che fra l'uno e l'altro sistema i risultati non sono molto differenti. Non sarei comunque in grado, neanche con studi approfonditi, di dare un'indicazione precisa; ho comunque l'impressione che i tempi di esecuzione della cooperazione in Italia e nell'ambito della CEE grosso modo si equivalgono; i motivi per cui si utilizza abbastanza tempo sia nell'uno che nell'altro caso sono probabilmente diversi ma non direi che vi è grande differenza nei tempi di esecuzione.

*FIORET.* Nei confronti degli italiani vi sono state contestazioni da parte di alcuni paesi riceventi; non entro nel merito della questione ma si è data una tinteggiatura anche politica al nostro modo di intervenire, cosa che non risulta sia intervenuta nei confronti della convenzione di Lomè. Non mi risulta che vi siano state contestazioni del *modus operandi* della CEE e vorrei anche ricordare che l'attuazione della Lomè III si è sbloccata con

un notevolissimo contributo italiano; il ruolo del nostro paese è stato determinante. Il Governo italiano ha ritenuto accettabile, addirittura encomiabile, l'attività della CEE; quindi, un certo indirizzo l'abbiamo dato nel modo di fare politica di aiuto nei confronti dei paesi terzi.

Faccio questa domanda per avere un ulteriore elemento di valutazione: sarebbe opportuno sapere in maniera dettagliata come funzionano i nostri meccanismi ed anche quelli presso la Comunità economica europea, in modo da avere un punto di riferimento che si potrà accettare o meno; mi pare, infatti, che sforzarsi di inventare sempre qualcosa di nuovo crei tempi lunghi, fare riferimento ad un'esperienza già acquisita forse ci aiuterebbe. Per questi motivi ho parlato della Lomè III.

*GALLI.* Francamente non le saprei dire se vi sono state contestazioni nell'ambito della CEE, contestazioni politiche, anche perchè lei ha la cortesia di attribuirmi un'attività che in effetti non ho svolto, non mi sono mai occupato di negoziati di Lomè; a Bruxelles mi occupavo di altri problemi. Potrei, comunque, chiedere ai miei collaboratori di predisporre una piccola analisi che farò avere alla Commissione appena possibile su come funziona la cooperazione nell'ambito della CEE, in modo che si possano fare confronti. Non vedo difficoltà al riguardo.

Per quanto concerne il problema della mobilità, giustamente il senatore Fioret ha ricordato che avevo ommesso di indicare nella mia relazione la possibilità di ricorrere ad altre amministrazioni per sanare le carenze di personale subalterno. Questa possibilità certamente esiste, ma purtroppo, quando negli ultimi tempi abbiamo cercato di trovare soluzioni di questo genere, abbiamo dovuto constatare che, con pochissime eccezioni numericamente irrilevanti, è difficile trasferire personale da altri Ministeri per una serie di ragioni che non intenderei ricordare ma che in effetti ostacolano in pratica un trasferimento consistente di personale al Ministero degli affari esteri. Per ciò che attiene poi ai funzionari statali o non statali rientranti nella mobilità e che non risiedono a Roma, purtroppo il problema dell'alloggio è dirompente: solo chi

per caso è stato trasferito altrove può avere un interesse a tornare. Si tratta di un problema ben più generale: la possibilità di ricorrere alla mobilità esiste, ma la nostra esperienza più recente dimostra che non è facile ricorrervi in pratica.

Il senatore Giolitti ha sollevato la questione del serbatoio degli allontanati recuperabili. Vorrei essere chiaro al riguardo: il personale interno viene pagato dal Ministero, quello esterno veniva retribuito nell'ambito di alcune convenzioni che avevamo stipulato con diversi enti e che in certi casi sono ancora vigenti. Non abbiamo più, ad esempio, la convenzione con l'Italtekna, società del gruppo IRI, che ci metteva a disposizione personale in quanto previsto nella convenzione. Vorrei far presente che chiamiamo convenzioni funzionali quelle che si riferiscono, per esempio, all'effettuazione di iniziative che comportano appunto prestazioni di carattere funzionale. Costatato che queste convenzioni non erano ritenute opportune, alcune delle persone che, in base a tali convenzioni, collaboravano con noi sono state allontanate e continuano a lavorare nelle organizzazioni che le hanno fornite a noi: cioè sono tornate o stanno per tornare a lavorare con l'Italtekna e così via. Alcune di esse, peraltro, hanno cercato di non continuare il loro rapporto di lavoro con tali società: sappiamo, quindi, che vi è personale, chiamiamolo così, disoccupato, che sapremmo dove trovare se decidessimo un giorno di riutilizzarlo; sono recuperabili in quanto sappiamo che esistono ma non in quanto vi sia ancora un rapporto di lavoro con loro.

Il senatore Giolitti mi ha fatto anche una domanda sull'Unità tecnica centrale e credo che l'abbia fatta in modo un po' provocatorio. L'Unità è degna del nome che porta? Sì. È solo un fantasma? No. Svolge una funzione precaria? Non svolge una funzione precaria. Si tratta solo di un problema di completamento? A questa domanda forse è più difficile rispondere; certamente vi è anche un problema di questo tipo. Vorrei spiegarmi: l'Unità tecnica centrale esiste, svolge le sue funzioni al meglio delle sue possibilità, è sottodimensionata perchè per ora ha solo 60 dei 120 esperti che avrebbero dovuto farne parte; preciserò poi se si tratta veramente di 60 persone. L'Unità

3<sup>a</sup> COMMISSIONE

4° RESOCONTO STEN. (13 aprile 1989)

tecnica centrale svolge comunque le sue funzioni, che sono fundamentalmente quelle di fornirci pareri tecnici senza i quali non è possibile procedere all'esecuzione di determinate iniziative. Se non ci fossero tali pareri, le iniziative non potrebbero essere esaminate dal comitato direzionale.

Che l'Unità tecnica centrale lavori in condizione di grande difficoltà non lo nascondo, nè l'ho nascosto mai e il ministro Mathis ve lo può confermare: i suoi collaboratori sono tutti al limite delle possibilità, ma in grado di fare il loro lavoro. Certo, lo fanno con ritardo perchè quando un esperto, che dovrebbe esaminare - dico un numero a caso - quattro o cinque pratiche, se ne trova sul tavolo nove o dieci, evidentemente deve dare certe precedenza. In ogni caso, l'unità tecnica funziona ed io spero che nei prossimi giorni sia anche possibile arrivare ad un definitivo organigramma di tale struttura, in modo che essa possa avere una sua fisionomia più precisa, che le consenta anche di svolgere i suoi compiti nel modo più acconcio possibile. Questo organigramma prevederà anche i buchi da riempire, cioè le persone che devono essere ancora assunte in base alla seconda fase del concorso e che, quando lo saranno, riempiranno i vuoti attuali.

Quanto alla domanda se il personale dell'Unità tecnica centrale riceva ospitalità presso altre ditte, a me non consta. È vero che in alcuni casi vi sono state delle riunioni che si sono svolte presso soggetti esterni; non mi sento di escludere che qualche volta un esperto si sia fatto battere a macchina l'una o l'altra carta, ma non credo che si vada al di là di questo e se fossi a conoscenza di un caso del genere interverrei per non farlo ripetere in quanto ciò non sarebbe corretto.

Vengo ora alle domande rivoltemi del senatore Serri. Egli mi ha chiesto chi mi ha dato mandato per cercare nuovi spazi. Non credo di avere un mandato, ma l'onorevole Bonalumi potrà confermare loro che qualche giorno fa, nel corso di una conversazione che abbiamo avuto a proposito dei nostri problemi logistici, mi ha detto di darmi da fare per vedere se e dove avrei potuto trovare, preferibilmente in locali demaniali o comunque di pertinenza pubblica, una sede nella quale di

qui a qualche tempo - e quindi in una prospettiva non immediata - compattare tutto ciò che della direzione generale non può stare dentro al Ministero degli esteri. Questa è una soluzione a più lunga scadenza, della quale mi dovrò far carico nei prossimi giorni; infatti, la conversazione con l'onorevole Bonalumi si svolgeva circa dieci giorni fa.

È stato utilizzato - ha chiesto inoltre l'onorevole Serri - tutto il 5 per cento che la legge mette a disposizione? Sì e no; la risposta è che era stato stabilito per il 1988 un tetto del 3,5 per cento, il che corrisponde grosso modo - le cifre non le ho esattamente - ad una settantina di miliardi. Di questi - ripeto, grosso modo - ne sono stati spesi tra 55 e 60, ma, se lei lo desidera, senatore Serri, le invierò le cifre che in questo momento non era possibile avere in modo rapido.

Il senatore Serri ha poi detto che nella previsione di una discussione di fondo sull'impostazione della Direzione generale, si preoccupava che le cose restassero come sono adesso. Questa è anche una mia preoccupazione, ma credo che lo sia dell'intero Ministero, cioè si sta cercando di vedere cosa si possa fare subito o quasi subito per far fronte ad un certo tipo di problemi logistici, di personale ed altri che si pongono con immediatezza e non in una prospettiva più lontana. Quindi, la mia risposta è che effettivamente questa preoccupazione esiste, ma stiamo cercando, nei limiti del possibile, di darci da fare.

Mi ha chiesto poi il senatore Serri informazioni sulla situazione dell'Unità tecnica centrale, sulla sua composizione, sulla lentezza con cui dà luogo ai pagamenti e così via. Ebbene, al momento attuale all'Unità tecnica centrale prestano servizio un po' meno di 60 esperti. Dico un po' meno perchè il concorso dei primi 60 ha comportato alcune rinunce e, se non sbaglio, non era possibile coprirle tutte perchè riguardavano precise specializzazioni. Se vi è stato, ad esempio, un buco nel settore medico non si poteva riempire altro che con medici e non vi erano più medici disponibili. Ma diciamo che su 60 vincitori, 56 sono in servizio. Questi, per il momento, sono integrati da funzionari comandati da altri Ministeri o da altre organizzazioni statali che, in base alla legge, possono continuare a prestare servizio

presso l'Unità tecnica fino all'espletamento totale del concorso, vale a dire fino all'ingresso degli altri 60 esperti. Quando saranno disponibili questi altri 60? La seconda *tranche* del concorso è in fase di preparazione in questo momento, le prove avranno luogo a luglio e comporteranno una serie di valutazioni successive per cui mi è difficile - perchè ciò spetta alla Commissione - indicare esattamente quando il concorso sarà del tutto espletato, ma spero, visto che vi è di mezzo il mese di agosto, che possa concludersi a settembre. Dopo di che, come per il concorso precedente, sarà necessario un certo numero di mesi perchè una parte almeno di coloro che vinceranno già lavora presso altre organizzazioni pubbliche o private e quindi avrà bisogno di un certo periodo di tempo per dare le dimissioni. La mia previsione - spero ottimistica - è che gli altri 60 esperti entrino entro al fine dell'anno.

Mi è stato chiesto poi se vi sono state difficoltà con il concorso attuale. La risposta è affermativa perchè alcune persone hanno presentato ricorso, il che però non ha impedito che i vincitori del concorso entrassero in servizio. Vi sono poi difficoltà anche nei confronti della Ragioneria centrale, che per alcuni casi ha sollevato obiezioni, che si riconducono a due o tre fattispecie. Siamo in questo momento rispondendo, con l'approvazione del Ministro, a questi rilievi, nella speranza che le nostre controdeduzioni siano considerate valide. Per tutti coloro nei cui confronti non vi sono rilievi, invece, gli stipendi hanno cominciato ad essere pagati. È vero che vi è stato un ritardo, ma alcuni interessati hanno già ricevuto gli emolumenti loro spettanti e per gli altri i mandati di pagamento sono già pronti e la cosa avverrà anche per loro via via che le nostre controdeduzioni saranno accolte dalla Ragioneria centrale dello Stato.

#### **Presidenza del Vice Presidente SALVI**

(Segue GALLI). Mi sembra di avere già soddisfatto, quando ho risposto al senatore Giolitti, a un'altra domanda, cioè se le aziende

si offrano di sostituire attività operative: forse si offrono, ma insomma mi sembra che su questo siamo in regola.

Circa la domanda su quanti sono i progetti a concorso e quanti a trattativa privata, questa è una domanda certamente importante alla quale posso rispondere in termini generali perchè le cifre esatte non le ho con me. Certo, a concorso per ora sono stati attribuiti pochissimi progetti, ma c'è una ragione, e cioè che, essendo entrata in vigore la legge n. 49 nel marzo del 1987 cioè due anni fa, vi è ancora un numero non indifferente di iniziative che sono state richieste nominativamente, cioè con l'indicazione della ditta esecutrice, dal Governo beneficiario prima della data di entrata in vigore della legge, e per queste è previsto che si possa andare avanti.

Stiamo proprio in questo periodo facendo quella che noi chiamiamo la «scrematura», cioè stiamo facendo l'elenco delle iniziative che si trovano in questa condizione per tutti i paesi o, per lo meno, per tutti i paesi prioritari, perchè è per questi che poi la cosa ha veramente valore, e posso dire che ormai siamo arrivati alla fine di quelle iniziative per cui per ogni paese ne restano una, due o tre che devono ancora andare a trattativa privata, le altre non più.

Vi è poi un'altra serie di iniziative che possono ancora andare a trattativa privata, cioè quelle che si presentino, ad esempio, come una continuazione di una precedente: è ovvio che in quel caso la ditta esecutrice, se non vi sono specifici motivi in contrario, possa continuare, e molti casi di questo genere si presentano ancora.

Poi vi sono naturalmente tutte le iniziative a credito d'aiuto, per le quali invece la designazione spetta tuttora al paese beneficiario e sulle quali quindi si continua ad andare a trattativa privata.

Però la tendenza è certamente quella di ridurre ai casi previsti dalla legge le occasioni in cui si va a trattativa privata, andando invece a gara per gli altri casi.

Ricordo però che ci sono alcuni casi, per esempio quelli di forniture per emergenza, per i quali non si debbono fare gare se non ristrette; stiamo proprio adesso predisponendo le misure per creare gli albi dei fornitori, cioè



gli elenchi delle varie ditte, gli albi degli ingegneri, gli albi delle ditte a cui si deve rivolgere per determinate cose, quindi ci stiamo mettendo in ordine per questo.

L'ultima domanda che lei ha fatto, senatore Serri, è la più difficile a cui rispondere, perchè soltanto adesso io sto facendo fare dei conti che forse non rispondono o non sono intesi a rispondere alla domanda così come l'ha formulata lei, ma che mi permettono di darle delle indicazioni.

Il decreto-legge n. 65, che è in fase di conversione in legge (ieri alla Camera è stato approvato, quindi attende che anche il Senato lo approvi per diventare legge), prevede tra l'altro che le gestioni fuori bilancio siano abolite entro due anni dall'approvazione del decreto stesso, cioè in pratica entro il 28 febbraio del 1991. Se questo decreto-legge verrà convertito così com'è, noi dovremo cessare la nostra attività fuori bilancio entro quella data: quindi la data chiave per noi non è la fine di quest'anno ma quella dell'anno prossimo.

Io non sono ancora in grado di dare delle indicazioni complete e quindi prego di considerare le cifre che dirò come indicative e non come definitive. Abbiamo già adottato alla fine dell'anno scorso impegni giuridici, cioè «decreti di spesa relativi ad approvazioni di contratti, convenzioni e altri atti visti dalla Ragioneria», impegni quindi che hanno valore giuridico nei confronti delle ditte italiane (e mi riferisco qui unicamente al fondo di cooperazione, cioè al fondo dei doni, non mi riferisco invece al fondo che non è oggetto del decreto-legge); abbiamo cioè preso impegni al 31 dicembre dell'anno scorso per 2.600 miliardi circa, a cui si dovranno aggiungere quelli che abbiamo preso quest'anno, in questi tre mesi, e quelli che continueremo a prendere non so fino a quando.

Dal bilancio 1988 e dal bilancio 1989 per i doni - adesso mi riferisco alla sua domanda, senatore Serri - risulta che non corriamo il rischio quest'anno di non spendere la cifra che vi è allocata; ricordo anche un'altra circostanza, cioè che nel 1988, di fronte ad una disponibilità globale di 3.200 miliardi circa, composta da una rimanenza di cassa di 1.055 miliardi riportata dal 1987 e dalle somme

pervenute al capitolo che globalmente corrispondono a 2.150 miliardi, noi abbiamo speso 2.272 miliardi, cioè abbiamo speso circa 130 miliardi in più dei 2.100 che avevamo in bilancio per quell'anno: in altre parole, abbiamo cominciato a utilizzare le riserve.

Il ritmo di quest'anno si presenta altrettanto sostenuto e forse maggiore, quindi direi che nel 1989 spenderemo certamente di più dell'allocatione e il problema che ci si pone (qui non so dare cifre perchè non abbiamo ancora fatto il calcolo, visto che le cose sono successe negli ultimi 4-5 giorni) non è quello di essere sicuri che spenderemo tutto entro la scadenza del 28 febbraio 1991, ma se avremo ancora denari sufficienti: non so rispondere a questa domanda perchè, appunto, stiamo facendo i conti.

A proposito della firma del Direttore generale per le spese inferiori ai 2 miliardi, senatore Serri, devo rivolgermi al consigliere D'Andria, perchè si tratta di un problema complicatissimo: quindi invito il consigliere D'Andria a correggermi se sbaglio, perchè questa è una cosa che una volta credevo di aver capito, ma che tuttavia temo di non saper esporre correttamente.

SERRI. Quindi mi si scuserà se anch'io non l'ho capita.

GALLI. Io cercherò di rispondere e il consigliere D'Andria mi aiuterà a dare una risposta più corretta se sbaglio.

La legge n. 49 del 1987 effettivamente prevede che il Direttore generale possa firmare per spese fino a 2 miliardi; però c'è una disposizione generale delle regole dello Stato sui pagamenti (che ci è stata ricordata dalla Ragioneria centrale o dalla Corte dei conti, non ricordo esattamente) in base alla quale, in effetti, i Direttori generali non possono firmare per spese oltre i 600 milioni. Posto il problema ai nostri giuristi, siamo arrivati alla conclusione che così doveva essere: il direttore generale non doveva firmare al di sopra dei 600 milioni, a meno che il Ministro non lo ridelegasse, cosa che per il momento non è avvenuta. Tuttavia, ho posto il problema al Ministro per sapere se questa strada sia percorribile. Di più non le so dire in questo momento.

Lei mi ha chiesto se questo può dar fastidio. La mia risposta è che non ne ho avuta la sensazione, anche perchè il ministro Andreotti è un «firmatore» bravissimo ed è molto raro che una pratica alla sua firma si fermi a lungo, se non per il tempo necessario; quando ha delle difficoltà chiede chiarimenti e tutta la procedura viene egualmente completata abbastanza in fretta. Pertanto non mi pare francamente che questo elemento possa comportare delle vere difficoltà.

Il senatore Rosati mi ha posto alcune domande. La prima riguarda l'assunzione del personale; naturalmente non ho mai detto che, assunto un certo numero di coadiutori, tutto andrà bene. Tuttavia, nella mia semplicità di approccio vorrei che in primo luogo le strutture fossero messe in moto, fossero tutte più o meno a regime, per poi poter dire veramente se funzionano o se abbiamo bisogno di più personale.

Lei mi ha rivolto anche delle domande più importanti sul rapporto tra costi e ricavi; naturalmente nel campo della cooperazione tale problema deve essere valutato in modo diverso da come lo valuterebbe un'impresa, o anche (ad esempio) il Ministero dei trasporti. Posso dire tuttavia che per il credito di aiuto viene fatta una valutazione finanziaria secondo certi criteri; per i doni le cose sono diverse e la valutazione risponde evidentemente ad una serie di elementi politici che non sono quantificabili.

Qual è il giudizio sull'insieme delle attività che vengono svolte? Il mio giudizio personale deriva da sei mesi di attività e si rifà alle mie esperienze di questo periodo. Quando partecipo a riunioni internazionali sono fatto oggetto di una certa attenzione, così come io mi interessò degli altri interlocutori; questa attenzione dimostra che quel che facciamo è guardato con notevole interesse, forse anche con quella speranza del «tonfo» cui si riferiva il presidente Achilli, ma certamente con un interesse vero. Lo stesso avviene nei paesi beneficiari: ho avuto l'onore di accompagnare il Presidente della Repubblica in un recente viaggio in Africa. Si potrebbe pensare che parte di quello che è stato detto e degli elogi rivoltici fossero di circostanza, ma non tutti. Andare a vedere sul posto quel che si fa e

sentirsi dire certe cose positive provoca una certa impressione: ci dicono che siamo tra coloro che facciamo le cose in fretta, un elogio che ci ha fatto notevole piacere, perchè vuol dire che malgrado le nostre difficoltà operative certe cose riusciamo a farle con soddisfazione della controparte.

Vengo ora al dibattito sull'agenzia. È un tema sul quale non spetta a me esprimermi, ma personalmente mi sembra che un dibattito di questo genere non dovrebbe aver luogo fin quando la cooperazione non sarà stata messa in grado di dimostrare veramente se sa funzionare o meno, e finora non è stata messa in grado di funzionare, come abbiamo mostrato nei fatti ed in questa discussione.

Mi è stato domandato inoltre se crea problemi il frazionamento delle competenze tra vari Sottosegretari; anche questa non è una domanda alla quale debba rispondere, se non a titolo strettamente personale. A me non crea problemi, perchè ho rapporti cordialissimi con tutti i sottosegretari; con l'onorevole Bonalumi di tanto in tanto abbiamo delle opinioni diverse, ma il mio rapporto con il sottosegretario Bonalumi è di totale cordialità e di una totale reciproca comprensione. Non ho nessuna difficoltà in questo; certamente devo parlare con l'onorevole Bonalumi di alcuni problemi e con l'onorevole Raffaelli di altri, ma ciò non mi sembra ponga problemi, nè ai sottosegretari, nè a me, nè ai miei collaboratori.

Il senatore Volponi mi ha domandato chi sono gli esperti, come vengono reclutati, e quale rapporto hanno con noi. Gli esperti sono stati reclutati in base all'ultimo concorso per 60 posti e ve ne sono altri in fase di reclutamento sulla base del concorso per 30 funzionari provenienti dalle organizzazioni internazionali; come quelli che saranno assunti nella seconda fase del concorso, essi hanno un rapporto di diritto privato col Ministero ed un contratto quadriennale rinnovabile, che speriamo di rinnovare, ma che può anche non essere rinnovato. Chi sono gli esperti? Sono persone che hanno fatto un concorso, i primi 60 per la maggior parte già collaboravano direttamente o indirettamente con la Direzione generale (allora Dipartimento della cooperazione) e sono stati prescelti anche sulla base delle loro precedenti esperienze con il Ministe-

3<sup>a</sup> COMMISSIONE4<sup>o</sup> RESOCONTO STEN. (13 aprile 1989)

ro. Gli altri 60 che devono entrare saranno scelti sulla base di un concorso aperto a tutti, che espletteremo nei prossimi tempi. I 30 sono funzionari, generalmente giovani, appartenenti ad organizzazioni internazionali, che hanno scelto di lavorare con noi e - lo aggiungo perchè fa piacere - si stanno rivelando in buona parte di ottima qualità.

Mi è stato anche chiesto chi li manda al Ministero. Sono venuti da sè, hanno scelto di lasciare le organizzazioni presso le quali lavoravano per collaborare con noi.

Il senatore Gerosa mi ha posto la domanda più difficile, l'unica alla quale non so veramente rispondere: perchè il concorso per 120 è stato diviso in due parti? Non lo so. Inoltre mi ha chiesto come si fa ad operare come se si fosse a regime: ci si rimbocca le maniche e si cerca di fare del proprio meglio; i miei collaboratori e quelli del ministro Mathis fanno una vitaccia e hanno tutti - a partire da me fino a tutti gli altri - responsabilità non indifferenti, che ci pesano molto e delle quali siamo costantemente preoccupati.

Quali sono i lati peggiori e quelli migliori delle altre cooperazioni? Sarebbe necessaria una conferenza su tale argomento. Direi che è vero che buona parte delle strutture di cooperazione straniere hanno forme che possono essere ritenute quelle di un'agenzia, ma in molti casi operano così marcatamente nell'ambito del Ministero degli esteri che in effetti corrispondono forse di più a quello che una volta era il dipartimento piuttosto a quello che attualmente è la direzione generale. Prendiamo il caso dell'USAID, l'agenzia degli Stati Uniti: i dipendenti operano al Ministero degli esteri, nello stesso edificio, dipendono dal Ministro, l'amministratore dell'USAID è un funzionario anche se molto importante e con grande autonomia di decisioni.

GEROSA. Questo amministratore ha gli stessi suoi poteri?

GALLI. Ne ha di più ma non saprei scendere nel dettaglio.

Vi sono paesi che hanno deciso ad un certo momento di fare la scelta dell'agenzia. L'ex vice direttore dell'agenzia norvegese è un diplomatico che io conosco e che si trovava

all'ambasciata di Varsavia quando mi trovavo anch'io in quella città: quando mi è capitato questo incarico, sono andato a chiacchierare con lui e ho saputo che i norvegesi si sono pentiti della scelta fatta e che vorrebbero tornare indietro. Credo, quindi, che ciascun paese abbia proprie caratteristiche che non è facile rapportare alla nostra esperienza; non penso che si possa realmente trarre una lezione da quanto avviene in altri paesi. In Germania l'esistenza di un Ministero per la cooperazione pone un certo tipo di problemi.

VOLPONI. Lei sta facendo un discorso molto interessante. Io vorrei, però, sapere se i nostri programmi sono in qualche modo coordinati con quelli degli altri paesi nella pratica degli interventi.

GALLI. Sono coordinati in modo istituzionale con la CEE per due motivi: in primo luogo esiste un Consiglio dei Ministri per il settore della cooperazione, in cui almeno due volte all'anno si scambiano opinioni e si assumono linee di indirizzo; in secondo luogo, noi confrontiamo con la Comunità economica europea una serie di nostri programmi in modo da non dare fastidio agli altri. Noi facciamo anche programmi in comune: tra questi vi è, ad esempio, l'ospedale di Boavida in Angola che stiamo realizzando assieme al Portogallo. Si potrebbero fare altri esempi di questo tipo, ma vorrei dire che l'Italia è l'unico paese che ha un accordo per incanalare certe somme, direi che siamo sull'ordine di decine di miliardi all'anno, per la cooperazione in collaborazione con la CEE; si tratta di cofinanziamenti. Naturalmente, facciamo questo poichè otteniamo dalla Comunità economica europea che si serva di imprese italiane.

Ci coordiniamo anche con organizzazioni internazionali, principalmente con la Banca mondiale: due volte all'anno mandiamo delegazioni con tutti i capi ufficio della direzione generale alla Banca mondiale per confrontare i progetti da fare con tale istituto e conoscere l'approccio in generale della Banca mondiale verso i singoli gruppi di paesi, in modo da orientare le nostre scelte secondo le indicazioni che riceviamo dall'organismo internazionale.

Infine, c'è il DAC in seno all'OCSE. Questa organizzazione si riunisce due volte all'anno; i comitati che ne dipendono si riuniscono costantemente e in quelle sedi si fanno confronti, vengono stabilite le linee guida che si dovrebbero seguire e che nella maggior parte dei casi seguiamo.

Credo di aver risposto per quanto possibile alla domanda sugli accordi con la CEE ma, se i senatori lo desiderano, potrei far avere alla Commissione una relazione dettagliata.

Il senatore Gerosa voleva sapere quanto è adeguato il Ministero ad assolvere tutte le funzioni che deve svolgere nel settore della cooperazione. Rispondo a titolo personale: non spetta a me questo giudizio, ma sono dell'avviso che per ora non si dovrebbe modificare la legge. Esiste un problema di adeguatezza delle strutture ma non di scelta politica. Mi è stato chiesto anche se vi sono difficoltà derivanti dai contrasti esistenti per quanto riguarda la riforma del Ministero degli affari esteri. È difficile rispondere; a titolo personale direi che forse esistono tali difficoltà. Una certa «gelosia» nei confronti di una Direzione generale che aveva i mezzi necessari e disponeva di certe possibilità, nel passato c'è stata, adesso ce n'è di meno per due motivi: innanzitutto per le difficoltà in cui i miei colleghi devono dibattersi il direttore generale e i suoi collaboratori sono meno invidiati rispetto al passato; in secondo luogo, perchè il ministro Andreotti insiste affinché la Direzione generale per la cooperazione si presenti uguale, sia pure con diverse funzioni, alle altre direzioni generali, come qualcosa che non comporti privilegi ma solo grane. Ci vorrà però un po' di tempo; fino a quando avremo una gestione autonoma di denaro, avremo certamente una posizione diversa rispetto alle altre Direzioni generali. Il ministro Andreotti fa comunque tutto il possibile affinché questa impressione non permanga e credo che alcune decisioni prese indichino proprio questa direzione.

Il senatore Tagliamonte mi ha fatto una domanda «cattiva», ma, siccome ci conosciamo da tanto tempo, so che l'ha fatta con spirito positivo. Mi ha chiesto se ho affermato che l'Unità tecnica centrale è parte integrante della Direzione generale perchè ho bisogno di

scusarmi di quanto avviene. Non ho bisogno di scusarmi. In continuazione mi viene detto che c'è dicotomia tra gli uffici territoriali e l'unità tecnica centrale, che si fanno la guerra. Rispondo che non è vero.

Ci sono differenze di opinioni ed è giusto che vi siano, vi sono differenze di compiti che sono stabiliti dalla legge, ma il tutto deve essere poi ricompreso in un'unica decisione, che è quella che in certi casi spetta a me ed in altri agli organi politici che ci dirigono. Non deve, se non nella fase di predisposizione della decisione, emergere una dialettica, se emerge è un caso anomalo. Questo forse è ottimismo della volontà, ne sono stato accusato due giorni fa. In effetti sono abbastanza ottimista malgrado i miei guai, ma questo è quello a cui sto guardando e cerco di evitare che quel tipo di difficoltà, che ci sono a torto rimproverate, emergano.

#### **Presidenza del Presidente ACHILLI**

(Segue GALLI). Il senatore Tagliamonte mi aveva rivolto un'altra domanda alla quale credo di avere già risposto, e quindi vengo al Presidente, il quale ha chiesto se in sostanza possiamo fare una seria valutazione delle priorità locali; come ci opponiamo a una certa invadenza delle imprese; se le Commissioni miste in quanto tali sono in grado di valutare ciò che ci viene di volta in volta proposto; se è possibile fare una valutazione appropriata dei singoli progetti. Ebbene, tutto è perfettibile e certo quello che siamo in grado di fare adesso non è ancora perfetto. Però noi non facciamo valutazioni soltanto sulla base delle Commissioni miste. Prima di arrivare agli accordi conclusivi, vengono effettuate missioni tecniche o «politiche» nel senso che ci vanno non dei tecnici, ma dei funzionari diplomatici della Direzione generale. Queste missioni hanno proprio il compito di esaminare i vari progetti, essi ci vengono mandati, esiste una prevalutazione approfondita da parte delle strutture interessate. Quindi, una valutazione è certo possibile, i contatti che noi abbiamo con la

Banca mondiale e con altre organizzazioni che si occupano di cooperazione con altri paesi ci aiutano a farci un'idea. Naturalmente, questo non è perfetto, diventerà molto migliore quando potremo avere quello che ancora non abbiamo in modo formale e cioè le unità tecniche locali, che la legge ci impone di istituire, che una decisione del comitato direzionale ci incarica di costituire e che saremo in grado di formare soltanto quando saranno entrati gli altri 60 esperti perchè le unità tecniche locali devono essere dirette da un esperto. Pertanto, fino a che abbiamo soltanto 60 esperti a disposizione non potremo mandarne 20 all'estero; quando potremo disporre di 120, una quindicina la potremo destinare a tali compiti. Intanto, stiamo facendo il necessario per predisporre le unità tecniche locali e per mandare qualcuno in avanscoperta, che rappresenti un po' la base intorno alla quale tale struttura si costituirà. Aggiungo che le unità tecniche locali dovranno essere delle organizzazioni agili e composte da un ridotto numero di persone.

Tutte queste cose, quindi, signor Presidente, indicano che il nostro potere di valutazione esiste, mi sembra adeguato, ma certo non perfetto e ci sarà modo di perfezionarlo.

Lei, inoltre, signor Presidente, mi ha fatto una domanda imbarazzante alla quale non saprei rispondere, sul perchè alcune procedure sono state tirate per le lunghe. In parte - ripeto - non ho la risposta, ma in parte so che in questo paese, che è un paese estremamente conflittuale, i concorsi debbono essere espletati con estrema cura, altrimenti il numero dei ricorsi, invece di essere una dozzina, sarebbe molto più grande in quanto i protestatari che sono rimasti esclusi sarebbero decine invece che poche unità. Pertanto, vi sono delle esigenze che purtroppo esistono e delle quali dobbiamo tener conto.

Vi è, infine, un ultimo problema su cui ha messo il dito il Presidente, allorchè ha affermato che sono state fatte troppe promesse politiche a cui non siamo in grado di far fronte. Certo, impegni politici ne abbiamo presi molti, in una prospettiva che sembra non essere più reale adesso, quella cioè di un fondo di cooperazione che non è più rotativo, ma destinato ad essere esaurito anno per anno. Ed

allora la prospettiva cambia e questo è uno dei motivi di preoccupazione che ho, ma il «tonfo» speriamo di non farlo.

**PRESIDENTE.** A nome della Commissione, ringrazio i ministri Galli e Mathis per le risposte esaurienti che hanno dato ai nostri quesiti, anche se alcune di queste hanno travalicato gli argomenti oggetto della nostra indagine. Noi concluderemo molto presto i nostri lavori, pur volendo spaziare in molti campi, e spero che alla fine le risoluzioni che prenderemo agevoleranno il nostro lavoro. Dichiaro conclusa l'audizione.

*I ministri Paolo Galli e Agostino Mathis e il consigliere Antonio D'Andria vengono congedati.*

#### **Audizione del sottosegretario di Stato per gli affari esteri Bonalumi**

**PRESIDENTE.** Rivolgo all'onorevole Bonalumi un vivo ringraziamento per aver accettato l'invito a partecipare ai nostri lavori e gli do senz'altro la parola per un'esposizione introduttiva.

**BONALUMI, sottosegretario di Stato per gli affari esteri.** Signor Presidente, onorevoli senatori, tutti noi sappiamo come l'Italia, dal punto di vista delle strutture in materia di aiuto pubblico allo sviluppo, arrivi tardi. Infatti, quando decise una sua politica d'aiuti, il mondo era ormai saldamente nell'era *post* coloniale e per questo credo che correttamente si parlò piuttosto di «cooperazione allo sviluppo».

La realizzazione della nostra cooperazione fu complicata da ciò che avvenne nel mondo all'inizio degli anni '80. Noi impostavamo una politica di cooperazione che dava per scontata una evoluzione di strutture basate sulla distensione, sul multilateralismo, sul dialogo Nord-Sud, addirittura sul consociativismo. Ed invece di colpo la confrontazione globale reimpose i suoi diritti investendo anche i rapporti Nord e Sud.

L'Italia andò obiettivamente controcorrente per un po' di tempo, ma alla lunga non era facile ignorare che la tendenza prevalente

nelle grandi potenze industriali era volta in qualche misura a riprendere un certo tipo di impostazione. Non è un caso che in termini concreti il vero dialogo Nord-Sud si è praticamente congelato di fatto sull'isoletta di Cancun, e da allora non è venuta avanti qualcosa di strutturalmente significativo.

Larga parte della nostra cooperazione era concentrata, per una scelta precisa, nei paesi più poveri del Terzo mondo, africani soprattutto.

Sappiamo tutti che i processi di sviluppo sono complessi, che la fame non è isolabile dagli altri fenomeni dell'arretratezza, della depressione, della dipendenza. Fu varata infatti la legge n. 73 del 1985 per gli interventi di emergenza, anch'essa un'esperienza, dal punto di vista legislativo e dei contenuti, utile ai fini di capire cosa è meglio fare sul terreno della strumentazione.

Non fu per la verità sempre facile distinguere concettualmente e operativamente gli interventi di emergenza dagli altri progetti di cooperazione. Ci furono certo dei dualismi e delle sovrapposizioni. Senza volerlo, quella divaricazione finì anche per accreditare l'idea che, mentre l'emergenza si occupava della povertà e del sottosviluppo, il resto della cooperazione potesse dedicarsi a operazioni ispirate a criteri di reciprocità non solo per il paese assistito ma anche per il paese donatore.

Si sentì così l'esigenza di varare un'altra legge che, intanto, unificasse i due tipi di intervento: quelli ordinari, strutturali, e quelli straordinari, di emergenza. Una sola struttura e una sola politica. Nacque la legge n. 49 del 1987, oggi in vigore, che ha certamente dato ordine all'intera materia. Forse il periodo di attuazione è ancora troppo breve, ma il bilancio si presenta non univoco, con successi e insoddisfazioni. Fra l'altro - per motivi che attengono in gran parte all'evoluzione della politica, della cultura e della psicologia di massa - è nettamente calato, a mio giudizio, l'interesse «politico» per la cooperazione allo sviluppo e più in generale per il Terzo mondo.

Ora, se è vero che il Terzo mondo si è diviso, che è pervaso da forze di crisi difficilmente decifrabili, resta il fatto che il divario Nord-

Sud è il problema centrale dei nostri giorni, attorno a cui ruotano problemi decisivi come la demografia, l'ambiente, i flussi migratori. La stessa cooperazione allo sviluppo - pur insufficiente - è stata, come dimostrano studi attendibili, uno degli strumenti che hanno comunque contribuito alla crescita dei paesi in via di sviluppo. Non è inutile ricordare che il Sud non equivale tutto e sempre alla fame e alla catastrofe: c'è un Terzo mondo riuscito ed anche globalmente il Terzo mondo ha fatto segnare tassi di crescita costanti, superiori a quelli dei paesi OCSE. Naturalmente il punto di partenza era molto basso e lo squilibrio resta colossale, così come gravi sono alcuni problemi contingenti come il debito e la minaccia della carestia nelle fasce semiaride.

La politica deve fungere da sintesi. La politica estera dell'Italia non può rinunciare a questo mezzo di presenza di collegamento, anche di pacificazione, perchè la cooperazione è servita sovente a sdrammatizzare crisi e tensioni. È con questo spirito che, per esempio, si è agito, proprio per il tipo di intervento fatto dall'Italia, sia nel Corno d'Africa che in Centro America che nelle Filippine.

La politica di cooperazione allo sviluppo è più che mai oggetto, a livello internazionale, di dibattiti e controversie. Aiutare? Come aiutare? Perchè aiutare? Chi aiutare?

In passato, ma anche oggi, sia pure con minore convinzione, i governi hanno fatto ricorso ad una varietà di spiegazioni per giustificare l'aiuto esterno ai paesi del Terzo mondo: obbligazioni morali, l'interesse nazionale, considerazioni di carattere commerciale, i rapporti storici o culturali, obiettivi politici e soprattutto, almeno a livello di enunciati, il desiderio di accelerare la crescita economica dei paesi in via di sviluppo, favorendo anzitutto la sopravvivenza e l'emancipazione degli strati più poveri. La mancata soluzione del problema del sottosviluppo, a tanti anni di distanza, costituisce apparentemente una smentita di quelle che dovevano essere le finalità generali della politica dell'aiuto. Le tendenze prevalenti un po' in tutti i paesi donatori dell'Occidente prevedono l'abbandono della programmazione per paese, la revisione della selezione dei paesi prioritari, l'introduzione di clausole a favore del mercato, l'abolizione dei criteri più

rigidi relativi all'obiettivo dello sviluppo. In sostanza, a «delegittimare» la cooperazione hanno contribuito sia i risultati negativi nella politica d'aiuto che i processi economici a livello internazionale: la crisi recessiva, la perdita di competitività dei prodotti di alcuni paesi occidentali, l'emergenza di nuovi mercati nel Terzo mondo, l'aspra rivalità che i paesi sviluppati si sono trovati a combattere fra di loro in alcune zone critiche. Nello stesso tempo, la concezione stessa dello sviluppo e del sottosviluppo è cambiata.

La cooperazione italiana si trova quindi ad agire in un sistema dove operano processi detti di «aggiustamento strutturale» proposti dagli stessi organismi internazionali. I risultati spesso sono di risanamento, ma non vanno dimenticate esplosioni sociali come quelle di alcuni paesi nordafricani e, recentemente, del Venezuela.

In futuro la cooperazione dovrebbe agire sulla base di precise «condizionalità». Il tempo della cooperazione per singoli progetti sta finendo; si deve andare o tornare ai «progetti-paese», possibilmente in accordo con altri paesi donatori, (la Comunità economica europea anzitutto) e con gli organismi internazionali. La «condizionalità» deve essere concordata con i paesi assistiti e verificata con essi.

La legge n. 49 venne approvata alla Camera il 18 dicembre 1986 e, con una serie di modifiche, il 12 febbraio 1987 al Senato.

La Camera, in prossimità dello scioglimento del Parlamento, rinunciò ad apportare nuove modifiche per chiudere comunque la vicenda.

Certo, alcuni rimedi andranno trovati. Nell'articolo 11, per esempio, v'è una grave incongruenza. L'articolo riguarda gli interventi straordinari ed il legislatore ha previsto che «le iniziative non sono sottoposte al parere preventivo del Comitato direzionale, nè al visto preventivo dell'Ufficio di Ragioneria», dimenticandosi però di aggiungere «ma solo a quello successivo» e, al contrario, richiede che il Comitato direzionale, che si riunisce mensilmente, deliberi circa l'esistenza dei presupposti per attivare tali interventi.

Apportare alcune modifiche e chiarimenti non vuol dire, però, stravolgere una legge che ha avuto il gran merito di ricondurre definitivamente ad unità di indirizzo e gestione i

cosiddetti interventi straordinari, sui quali si è concentrata per due anni l'attenzione dei *mass-media*.

La legge n. 49 è comunque una risposta originale ai bisogni e alle attese che il Sud propone in maniera sempre più incalzante al Nord industrializzato, e sarà più efficace a condizione che sappia far funzionare quelle che sono state definite «le reti di solidarietà», (attraverso l'articolo 7 in materia di *joint ventures*) tra le imprese del Nord e del Sud, tra la nostra tecnologia e le culture originali degli altri paesi, le organizzazioni non governative e i popoli del Terzo mondo.

La nostra cooperazione non è e non dovrà essere una sorta di commercio mascherato da beneficenza: al termine di ogni programma si dovrà valutare non solo il beneficio per il paese ricevente in termini di aiuti al suo autosviluppo, ma soprattutto il consolidamento dei principi di pace e di solidarietà, strutture portanti della nostra politica estera. Credo che la legge n. 49 garantisca queste possibilità e ogni grave ritardo di attuazione pregiudicherebbe tra l'altro una positiva immagine, quasi contro corrente, che l'Italia si sta costruendo negli ultimi anni nei paesi in via di sviluppo: a mio avviso si deve andare avanti migliorando questa linea.

Le novità della legge n. 49 non devono essere soffocate: tutti noi ben sappiamo che una materia delicata e complessa come la cooperazione internazionale è elemento propulsore solo se gestito in maniera non burocratica. Un altro elemento innovativo fondamentale della legge n. 49 riguarda la gamma degli strumenti previsti mediante i quali si realizza l'attività di cooperazione: accanto al dono, al credito di aiuto e allo stesso credito misto, con l'articolo 7 viene espressamente prevista la possibilità di un credito agevolato per la costituzione di imprese a capitale misto in paesi in via di sviluppo. Molte volte è stata la complessa realtà socio-economica di questi paesi a determinare l'insuccesso degli interventi di cooperazione.

Un'altra novità, soprattutto rispetto alla legge n. 38 del 1979 che pur ne prevedeva la necessità, è stata l'approvazione del regolamento, con il quale si è data attuazione ad intenti profondamente innovativi rispetto alla

legislazione precedente, nonché alle direttive, dalla legge stessa chiaramente formulate, di emanare per il settore della cooperazione con i paesi in via di sviluppo una disciplina speciale, per esso appositamente concepita, che tenesse conto delle particolari esigenze di un vasto e complesso campo di attività che si svolgono essenzialmente all'estero, in una gamma amplissima di situazioni estremamente diversificate e per lo più in condizione di urgenza se non addirittura di emergenza.

È comunque la parte attinente alle procedure per l'attuazione delle iniziative di cooperazione e in generale quella per la stipula di contratti e convenzioni, la parte più importante e più attesa che il regolamento ha definito. L'interesse per queste disposizioni nasce dal lungo e a volte confuso dibattito scaturito dalla lettura dei commi 5 e 6 dell'articolo 15 della legge n. 49; è infatti palese che rispetto a tutto ciò che è previsto nei vari commi di questo articolo è preponderante quanto contenuto nel primo comma: «Alla gestione delle attività dirette alle realizzazioni della finalità della presente legge, si provvede in deroga alle norme sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato». Fatta questa premessa, possiamo leggere il comma 5 che recita: «Per l'attuazione delle iniziative degli interventi di cooperazione previsti dalla presente legge, la direzione generale per la cooperazione e lo sviluppo, può stipulare, previa delibera del Comitato direzionale, convenzioni e contratti con soggetti esterni all'amministrazione dello Stato» È più o meno ciò che avveniva con la legge n. 38, mentre è innovativo il comma 6: «per singole iniziative, motivate da documentate esigenze nei paesi beneficiari, ciò può avvenire eccezionalmente anche in forma diretta e a trattativa privata, previa autorizzazione del Comitato direzionale. Queste eccezionalità saranno specificamente motivate nelle relazioni del Ministero degli esteri al Parlamento, di cui all'articolo 3, comma 6, lettera c)».

Cito questo particolare aspetto della legge e del regolamento non perchè intenda aprire dubbi sul problema delle procedure concorsuali, che invece vanno attivate e che erano già impiegate sulla base della legge n. 38; ma per valutare una specie di loro generalizzazione

trattandosi di programmi di cooperazione, le cui finalità non sempre sono valutabili con il semplice parametro del costo economico, rischiando inoltre un allungamento dei tempi della cooperazione. È all'interno di questo discorso che si trovano le ragioni per cui migliaia e migliaia di macchine agricole sono ferme in un paese quale l'Angola, avendo la difficoltà della gara indotto a scambiare il progetto agricolo per un problema commerciale, degradando l'operazione ad una mera fornitura.

Con un testo quale la legge n. 49, frutto di un difficile e lungo *iter* parlamentare, è stato fatto uno sforzo, con risultati per lo più positivi, per una ridefinizione teorica e pratica di tutta la materia della cooperazione. Senza dubbio la legge n. 49 fa tesoro dell'esperienza prodotta dalle precedenti normative e soprattutto tiene conto del dibattito e delle maturazioni che negli anni recenti si sono verificate a livello internazionale. Il Parlamento ha deciso che l'intera materia sia gestita dal Ministero degli affari esteri attraverso un'apposita direzione generale, dotata di poteri e strumenti inusuali per una normale direzione ministeriale, avendo innestato nella pubblica amministrazione elementi tipici di un'amministrazione autonoma.

Questa secondo me è una scelta intelligente, netta e definitiva, anche se deve essere affinata e supportata con aumenti di personale e con la modernizzazione strutturale. Oltre a questa scelta chiara, il legislatore ha rafforzato i poteri di indirizzo, supervisione e controllo del Parlamento e ha affidato il coordinamento della politica di cooperazione ad un apposito Comitato interministeriale, il CICS; ma la novità più importante, proprio perchè nuova soprattutto rispetto alla *routine* della pubblica amministrazione, è la costituzione dell'unità tecnica centrale determinata dall'articolo 12: il legislatore ha previsto che venga costituita un'unità composta da un massimo di 120 esperti a supporto dell'attività della direzione generale, escludendo categoricamente la possibilità che questi possano essere inseriti nell'organico del Ministero e prevedendo per essi dei contratti privati a tempo determinato. D'altra parte l'applicazione ha risentito di alcune carenze del testo di legge, che hanno così determinato il risultato paradossale per



cui gran parte del personale dell'amministrazione dello Stato, degli enti locali e pubblici non economici, posti in posizione di fuori ruolo e di comando prevista dall'articolo 16, lettera d), ha chiesto l'inserimento nell'Unità tecnica centrale, determinando un ulteriore restringimento delle risorse umane disponibili. Così la direzione generale, che certo deve avere molto più personale e soprattutto una sede funzionale, senza necessariamente diventare una ingovernabile megastuttura, attraverso apposite convenzioni potrà delegare funzioni non essenziali, coinvolgendo settori sempre più ampi della società italiana e potrà anche avvalersi per alcuni compiti delle altre specifiche direzioni del Ministero degli affari esteri: missioni all'estero, contenzioso e gestione del personale non sono problemi nuovi per il Ministero. Ciò faciliterebbe l'integrazione della direzione generale per la cooperazione nel Ministero e, a mio giudizio, anche una gestione più razionale.

Sono pochi due anni per verificare la bontà di una legge così complessa, e poichè dividendo di più la tesi di chi sostiene che alla legge n. 49 non si è data ancora piena attuazione, ho cercato alcuni dati sulle istituzioni preposte alla cooperazione e allo sviluppo nei 10 maggiori paesi donatori, trovandoli in una pubblicazione del Ministero degli affari esteri del 1985, dalla quale ho avuto conferma che il Ministero degli esteri è responsabile della materia in sette paesi e in un paese (Giappone) è parte preponderante di un sistema che vede responsabilizzati altri tre Ministeri, mentre in due paesi (Germania federale e Norvegia) esiste un Ministero della cooperazione allo sviluppo.

Per quanto riguarda poi la struttura operativa di cooperazione, la situazione è più diversificata e vede operare l'apposito Ministero della cooperazione nei due paesi dove esiste; in due casi (Francia e Olanda) troviamo una struttura completamente interna al Ministero degli esteri; nel Regno Unito un dipartimento autonomo, mentre in Giappone ritroviamo la compresenza di più gestioni. In Svezia, Danimarca e Stati Uniti esiste un'agenzia collegata al Ministero degli esteri e con funzionari spesso appartenenti al corpo diplomatico.

Il Canada, che a mio giudizio ha la struttura più affine alla nostra dal punto di vista

concettuale e per consistenza finanziaria, troviamo operante un'agenzia propriamente autonoma e tuttavia guidata da un Sottosegretario di Stato che risponde al Ministro degli esteri. Proprio in Canada, però, in una recente visita ho appreso dai responsabili dell'Agenzia che è in atto un ripensamento del sistema e che sta prendendo forza una soluzione analoga a quella italiana.

Vorrei ricordare che spesso si dimentica che, pur stabilendo la legge n. 49 del 1987 che la politica di cooperazione rientra nelle competenze del Ministero degli affari esteri, una fetta non indifferente degli stanziamenti viene gestita dal Ministero del tesoro, decisioni rilevanti vengono affidate ad un apposito Comitato interministeriale, la Direzione generale per la cooperazione opera con l'autonomia esplicitamente prevista dall'articolo 15 della legge, con personale proveniente anche da altre amministrazioni dello Stato, da organismi internazionali o assunto con contratto di diritto privato, quindi con caratteristiche tipiche delle agenzie esistenti. Infine, è previsto che iniziative e programmi possano essere proposti da regioni, enti locali ed organizzazioni non governative che, quindi, concorrono anche se poi si registra qualcosa di più di qualche ritardo nello stesso concepimento della politica di cooperazione.

Di agenzia per la cooperazione in Italia si è parlato sia nel corso del dibattito che produsse la legge n. 1222 del 1972, sia quando fu approvata dopo ben quattro anni di lavoro parlamentare la legge n. 38 del 1979. Non posso certo dimenticare di essere stato firmatario, insieme con i colleghi Salvi, Bassetti e Bernardini, del disegno di legge n. 240 del 1975 che prevedeva l'istituzione di una agenzia *ad hoc*, ma una serie di motivate obiezioni convinse noi firmatari a ritirare il provvedimento e indusse il Parlamento ad operare la scelta della struttura interna al Ministero.

Nel corso del dibattito sulla legge n. 49 del 1987 il problema emerse di nuovo ma fu accantonato, poichè si considerò ampiamente soddisfacente la soluzione attuale che, tenendo conto dell'esperienza della legge n. 38, ha individuato nell'apposita Direzione generale del Ministero degli affari esteri, con le caratteristiche già descritte sommariamente, lo stru-

mento operativo più rispondente alle finalità generali della legge, anche se presenta aspetti innovativi che faticano ad imporsi in un sistema di pubblica amministrazione statico come quello italiano.

Da più parti, signor Presidente, in questa sede come in altre, è stata rimarcata una non completa attuazione della legge n. 49; in alcuni casi si è affacciato il dubbio di una prima applicazione non perfettamente corrispondente allo spirito della legge stessa. Anch'io indubbiamente, dall'angolo di visuale fornitomi dalla delega geografica per Asia e Medio Oriente ma soprattutto dalla delega per il personale e la riorganizzazione del Ministero, riconosco che molte potenzialità positive previste da tale legge sono rallentate se non vanificate da strozzature e incongruenze gestionali. Ogni ipotesi di radicale cambiamento, se pure potrebbe assumere la sua dignità qualora fosse ben motivata nell'ambito di un dibattito di largo respiro e di lunga prospettiva, posta in questa fase, senza un riscontro più adeguato in termini temporali di applicazione e senza seri tentativi di verifica di tutte le procedure di attuazione, assumerebbe il significato di una fuga in avanti, col pericolo di immobilizzare l'attività della direzione e di nuocere all'attività e all'immagine della cooperazione italiana nei paesi destinatari.

Il Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo può dare utili indicazioni di programmazione e di coordinamento; il Ministero può, anche con l'utile apporto del Comitato consultivo, predisporre modifiche al regolamento e al decreto di attuazione. Ma soprattutto il Parlamento, nell'approvare all'unanimità la legge n. 49, prevede esplicitamente per se stesso il compito di discutere sulla relazione previsionale e programmatica insieme alla relazione consultiva annuale, ribadendo così per la cooperazione allo sviluppo grande dignità e centralità politica. Il Parlamento può indicare indirizzi e correzioni, che certamente il Governo e la Direzione generale per la cooperazione recepiranno con grande attenzione e tempestività.

Esattamente un anno fa, a pochi mesi dalla mia assunzione di responsabilità come Sottosegretario, avevo cercato, in una lettera inviata al ministro Andreotti, di esprimere una serie di

veritiere considerazioni che derivavano dai miei primi mesi di esperienza nel settore che si sta esaminando, ma che in qualche misura si innestavano sull'essere stato per una serie di ragioni, ininterrottamente dalla fase finale dell'approvazione della legge n. 38 del 1979 al varo della legge n. 73 del 1985, all'approvazione della legge n. 49 del 1987, il relatore di questi provvedimenti. Riferivo al Ministro che la nuova Direzione non aveva ancora trovato un assetto ottimale sia per ragioni fisiologiche che per i ritardi inerenti al reclutamento degli esperti, ed anche per una tendenza alla commistione tra momento politico e momento tecnico, tra quest'ultimo e il momento di verifica e di controllo.

Si sono certamente fatti passi in avanti; riconosco che il nuovo direttore generale, nel percepire questi aspetti, ha cercato di disciplinare in qualche misura l'unità tecnica centrale. Ripeto comunque, onorevoli senatori, che un anno fa rilevavo che spesso anche questa realtà rischiava di assumere la configurazione di una struttura in una certa misura parallela, più che di supporto alla Direzione generale e ad altri momenti attuativi della legge.

Da tale punto di vista la fase tra il varo della legge n. 38 del 1979 e l'inizio dell'esame della legge n. 49 del 1987 non ha ancora esaurito il suo *iter*; ciò ha determinato una situazione sulla quale dobbiamo riflettere, perchè si arriverebbe ad una sfasatura tra l'impegnato e l'erogato su cui poi si innesterebbe, nel quadro delle decisioni di Governo per ciò che attiene alla pubblica spesa, il Ministero del tesoro.

Il Comitato direzionale ha cercato anche di fare un po' il punto sulla progettualità pregressa, in quanto le risorse allocate vanno utilizzate in sintonia con i nuovi criteri della legge. I nuovi accordi debbono basarsi su una verifica critica del passato, chiedendo formalmente la riattualizzazione soltanto degli accordi pregressi ritenuti efficaci e prioritari (in quanto precedentemente alcune iniziative risultavano sollecitate) rispetto alle disposizioni della legge n. 49 che in questa materia ha fatto chiarezza definitiva.

Un anno fa, nell'ambito di riflessioni sulla convenzione con l'Italtecnica, avevo considerato il problema del potenziamento in uomini e strutture di una Direzione generale che

attualmente amministra 10 miliardi/uomo all'anno contro un miliardo previsto nelle analoghe strutture nazionali o internazionali.

Ma prima che tale decisione sembri solo un improprio rigonfiamento capace di dilatare l'attuale situazione, vanno definiti, negli aspetti funzionali come nelle rispettive autonomie, il ruolo dei tecnici, l'attività amministrativa, la legittimazione giuridica. Solo così la Direzione generale, con le sue articolazioni territoriali, appoggiate dagli specialisti provenienti da organismi internazionali (vedasi articolo 16, comma 1, lettera e)), potrà interpretare e gestire la politica di cooperazione in modo snello ed efficace per corrispondere alle decisioni più volte prese. Non si tratta su questi problemi, onorevoli colleghi, di continuare a tenere aperto un confronto inconcludente, ed aggiungerei pericoloso, tra discrezionalità politica e giudizio tecnico, perchè quello che rischia di perpetrarsi è un dibattito che non finisce mai tra il semitecnico ed il semidiplomatico, accettabile ed utile solo in un eventuale seminario di studi.

Ora, da questo punto di vista, si sviluppa tutto il ragionamento del perchè in maniera non casuale si è passati dalla dizione «dipartimento», prevista dalla legge n. 38 del 1979, all'altra «direzione generale». Questo non è stata un fatto nominalistico, ma ha determinato una serie di accentuazioni rispetto al problema di interiorizzazione della politica di cooperazione rispetto alle altre direzioni generali. Parlo della direzione generale dell'emigrazione, al cui interno abbiamo allocato la unità di crisi in materia di sicurezza per tutta una serie di paesi, si vedano alcune realtà africane o in Libano. Penso, altresì, alla funzione della direzione generale degli affari economici quando dobbiamo trattare materia riguardante i crediti di aiuto o le *joint-ventures* o quando c'è da stabilire il raccordo tra il credito di aiuto e quello commerciale.

Qui si inserisce anche il discorso degli organi collegiali e a tale riguardo - per concludere definitivamente questa parte - vorrei soffermarmi su quello che, per le responsabilità d'ogni tipo che riveste, non solo politiche, sarebbe il più significativo, vale a dire il comitato direzionale. La situazione - ripeto - è profondamente cambiata nella fase

attuale, ma praticamente tale comitato in passato ha assunto talune volte più caratteristiche di una tavola rotonda allargata, dove si esprimono opinioni, che non quelle di un vero e proprio organo esecutivo in grado di assumersi le proprie responsabilità. Vi era poi il problema della voluminosità della documentazione. Io non so, nei diversi consigli di amministrazione, quanto tempo viene impiegato per allocare 10 miliardi rispetto magari a qualche centinaia che in una mattinata vengono assegnati da questo comitato. Pertanto, il comitato direzionale va, anche da questo punto di vista, molto migliorato, alleggerendolo di un vasto numero di problemi di natura tecnica o che non rientrano nella politica di cooperazione. Ciò potrebbe essere ottenuto assicurando l'effettivo funzionamento della sua segreteria, d'intesa con la direzione generale della cooperazione, come organo nel quale le altre direzioni generali si coordinano preventivamente, portando poi a livello di comitato direzionale solamente le decisioni di sua effettiva competenza. Va altresì rafforzato il confronto su tematiche orizzontali per uniformare criteri in corrispondenza a quanto la legge prevede, esercizio questo che, per la verità, si è iniziato a fare.

Quindi, concludendo questa parte, debbo dire che, forse anche per la mia duplice esperienza parlamentare prima e di Governo poi, sono fermamente convinto che quando parliamo del che fare non dobbiamo confondere i problemi concettuali, sui quali si è svolto un intenso dibattito politico parlamentare lungo l'arco di dieci anni, determinando notevoli consensi di Governo tra le diverse forze politiche, con quelli di equilibrio organizzativo e gestionale.

A questo proposito, vorrei aggiungere che, quando nel comitato ristretto si parlava di legge n. 38, tutti affermavano che la trasparenza in materia di gestione della cooperazione doveva essere affidata ai funzionari e, infatti, il direttore del Dipartimento aveva responsabilità e poteri politici superiori a quelli dello stesso Ministro. Poi, nei successivi dibattiti, si disse che tale scelta non garantiva più e quindi tutta la problematica dei nuovi equilibri gestionali fu trasferita ai politici. Adesso siamo in una terza fase di

«innamoramento», quella dei tecnici, che io peraltro ritengo estremamente significativa ed importante, ma voglio dire che quando si parla di equilibri gestionali c'è una sorta di uniformità non nella ricerca di tali equilibri, ma nello sdraiarsi in maniera uniforme su uno di questi tre momenti. Ora io ritengo che su questa materia qualcosa possa essere fatto immediatamente. Infatti, alcune questioni noi pensiamo di affrontarle in sede di riforma del Ministero, che non è una chimera. Voi sapete che il progetto è stato presentato alla vigilia delle feste natalizie, vi è stato un dibattito in Consiglio dei Ministri, con interventi autorevoli, è stato dal ministro Andreotti ritirato, ma posso dire che nell'arco dei prossimi dieci giorni verrà di nuovo riproposto, ci auguriamo all'esame definitivo, per essere licenziato alle Aule parlamentari. Non si tratta della riforma della legge n. 49 del 1987, né di concretizzare altre idee per ora in incubazione, bensì di risolvere alcune questioni emerse in qualche misura dal dibattito stesso, oltre che il problema del personale.

Una seconda cosa che, a mio giudizio, può essere fatta è quella di applicare tutta la potenzialità dell'articolo 37 per la messa a regime sempre più funzionale della direzione generale, ma non inserita nel Ministero degli esteri. Devo riconoscere che il ministro Andreotti è stato sempre riluttante ad un utilizzo delle risorse della cooperazione per altri scopi che non fossero quelli della canalizzazione verso i paesi destinatari dell'aiuto, però credo che siamo arrivati al punto che il Governo, sia pure con una formula *una tantum*, potrebbe utilizzare, in modo corretto e per un certo arco di anni definitivo, una parte delle risorse destinate alla cooperazione per la soluzione di alcuni problemi di struttura.

Infine è opportuno sottoporre al Parlamento la proposta di utilizzare per uno o due anni i fondi di cui all'articolo 37, stornando risorse della cooperazione, per la risoluzione di alcuni problemi di struttura.

Per le cose che ho detto e ho sviluppato, mi pare che il permanere di audizioni, di indagini, di viaggi e via discorrendo (avendone tra l'altro presiedute alcune io stesso nella passata legislatura), non risolva il problema del controllo e quello di indirizzo che pure la legge

prevede per il Parlamento. Allora io, da questo punto di vista, suggerisco (si tratta poi di vedere se è una cosa praticabile) di immaginare, come avviene per comparti economici rilevanti come quelli delle partecipazioni statali, anche una forma di Commissione bicamerale che possa, per composizione, per il tipo di raccordo con questo tipo di materia, dare alla parola «controllo» un significato non nominalistico, ma reale.

Venendo all'ultima parte (che vedremo come consegnare alla riflessione della Commissione), a me pare che nelle ragioni di questa audizione fosse presente, per non dire prevalente, l'esigenza di conoscere in termini più diretti, da parte dei Sottosegretari delegati per area geografica, l'insieme delle scelte e della gestione della politica di cooperazione, che in prima istanza certo occorre riferire al Ministro. Da questa considerazione intendo partire per ricordare che una delega siffatta poggia certo sulle autonome scelte del Ministro degli affari esteri, ma anche su una anticipazione di tendenza che il prossimo testo governativo di riforma del Ministero degli affari esteri esprimerà sulla riorganizzazione mista per aree geografiche e per materia della struttura.

Naturalmente tutto questo andrà a regime secondo quello che poi il Parlamento, nella sua fase di discussione e, soprattutto, nella sua fase di approvazione, determinerà; ma mi par di capire, dal dibattito che è avvenuto in Consiglio dei Ministri e dalla lettura dei diversi disegni di legge presentati da tutte le forze parlamentari, che questo è il tipo di tendenza e il tipo di indicazione. Si tratta quindi di una organizzazione del lavoro per aree geografiche.

Fatta poi la scelta della politica di cooperazione dentro il Ministero degli affari esteri, accentuata, come dicevo prima, dal mutamento di dizione («Dipartimento» nella legge n. 38 del 1979, «Direzione generale» nella legge n. 49 del 1987), con il qualificante sigillo previsto dall'articolo 1 che salda la politica di cooperazione con la nostra politica estera dentro un positivo processo di condizionamento, tali precedenti non potevano, a mio sommo giudizio, che portare alla gestione per delega geografica.

Ma se vogliamo qualche elemento in più, voglio ricordare che quasi sempre i nostri interlocutori nei paesi destinatari dell'aiuto non sono i Ministri degli esteri; da ciò l'esigenza del Ministero degli affari esteri di porsi come interlocutore a tutto campo, che si lega, tra l'altro, al tipo di composizione del Comitato direzionale, che trova, oltre al nucleo dei Direttori generali del Ministero stesso, la presenza anche delle altre amministrazioni tecnico-economiche dello Stato, fra tutte le quali ricordo quella qualificante della direzione generale del tesoro come anche quella del Ministero del commercio con l'estero. Da questo punto di vista, in questi collegamenti, soprattutto per il tipo di composizione del comitato direzionale, che è il momento più delicato nel percorso approvativo dei diversi progetti, in questa scelta del Ministro vedo unitarietà di gestione e di scelta politica insieme.

Un elemento di valorizzazione fondamentale per l'area geografica è la integrazione globale di tutte le competenze nelle quali si può riassumere un rapporto organico di politica estera. Cioè un Sottosegretario delegato per un'area rappresenta tutti i diversi momenti, non solo la cooperazione, ma anche quanto compete alla Direzione generale degli affari economici, dell'emigrazione, degli affari culturali: e quindi, nel confronto, soprattutto non essendo l'interlocutore quasi mai il Ministro degli esteri, rappresenta questo momento di unitarietà di tutto il Ministero, dall'aspetto più propriamente politico all'aspetto culturale, al dato della presenza delle nostre collettività, eccetera (per esempio, per quanto riguarda l'America latina - sempre leggendo il resoconto sommario dell'audizione del sottosegretario Agnelli - vedo che si faceva riferimento al progetto sanitario che è nato nel segno della Direzione generale dell'emigrazione nel corso della seconda Conferenza sull'emigrazione stessa).

Quindi, sul piano della cooperazione in se stessa, la legge n. 49, ampliando il grado ed il livello di interrelazione tra la Farnesina e le altre istanze statali pubbliche e private, è in chiara sintonia con questa impostazione globalizzante delle deleghe geografiche.

Si individuano pertanto - nella gestione

della cooperazione e particolarmente nella ripartizione degli interventi per area geografica - delle responsabilità che esigono un giudizio immediato. Al di là delle questioni procedurali ed attuative, c'è un momento politico che va comunque giudicato e sul quale può essere già elevato un confronto, ad esempio nella scelta di quanto destinare a doni o a credito, di quali *mixing* fare anche col credito commerciale, di quanto fare in dono, se più per l'agricoltura o più per la sanità.

Altra cosa è se poi, dopo aver fatto - perfettamente, mi auguro - questo tipo di lavoro, si registra una mortalità di progetti o progetti non fatti bene, rallentamenti e tutte le cose che qui non sto a ripetere; ma questa fase ha un suo momento che la legge indica in maniera precisa.

Arrivato a questo punto, signor Presidente non intendo leggere tutte le carte che ho con me, anche se un'audizione richiederebbe questa responsabilità, ma dal punto di vista tecnico, avendo percepito che l'audizione significa anche sapere quello che si fa nelle diverse aree geografiche, darò alcune brevi informazioni.

Ho qui con me un incartamento che spiega la politica di cooperazione dell'Italia nel Medio Oriente, che ha in allegato singoli fascicoli che riguardano, per esempio, la cooperazione allo sviluppo nei territori occupati, che è una materia di notevole importanza e con iniziative di largo respiro. Ad esempio, quella che è stata fatta, su richiesta specifica del sindaco di Betlemme, per tutta una serie di interventi nel settore sanitario e nel settore idraulico; un'altra per l'aiuto alle popolazioni dei campi profughi di Sabra e Chatila è del febbraio 1987, per un valore complessivo di 10 miliardi di lire; ricordo poi tutte le iniziative multilaterali da noi finanziate attraverso l'UNRWA, l'UNDP e l'UNIDO, la creazione di una fabbrica di succhi di frutta; e poi, interventi sanitari nell'ambito del noto piano giordano di sviluppo dei territori occupati. E potrei, da questo punto di vista, continuare, come si dice, con nomi, cognomi e indirizzi, vale a dire con luogo, tipo di progetto e cifra allocata.

Per quanto riguarda questa area vi è lo Yemen del Sud, con una valutazione politica; la Siria, con poche iniziative, a causa di una

serie di ragioni; la Giordania, con missioni anche di natura politica e di natura tecnica che si sono già svolte: distinguiamo sempre tra le une e le altre in modo che, visto che si va in giro a spese del contribuente, non si faccia tutti lo stesso mestiere ed ogni missione corrisponda a quanto la legge prevede in termini di finalità.

In Libano sono in piedi molte iniziative, comprese quelle che in questo momento abbiamo dovuto rallentare per ragioni di sicurezza, che comprendono anche un'importante iniziativa agricola nello Chout per la quale si sta cercando di trovare una intesa tra i drusi di Joumblat ed i cristiani maroniti; questa tragedia ha infatti determinato l'abbandono di un'agricoltura rigogliosa e le nostre iniziative in quelle zone, naturalmente, sono spesso condizionate da motivi di sicurezza e da motivi politici. Sono inoltre disponibili gli appunti sullo Yemen del Nord e le schede riassuntive dei doni, dei crediti di aiuto, delle visite e degli incontri intergovernativi. Dato che l'attività di cooperazione è uno strumento della politica estera, la nostra attività non ha facile dispiegamento nei territori occupati rispetto al problema israeliano, tuttavia questo elemento non ci è mai stato di impedimento e con una certa insistenza e serietà siamo riusciti a superare anche questi problemi.

Vi è inoltre un'analisi dell'area asiatica, della diversità di interventi in paesi come la Cina o il Bangladesh, con una serie di relative schede; per quel che riguarda il multilaterale in Asia, ho terminato di definire tutti i progetti in corso, specificando gli organismi interessati, i nomi e le cifre.

Chiedo alla Commissione se devo illustrare queste schede, o se devo invece trasmetterle per una vostra lettura.

**PRESIDENTE.** Sarebbe auspicabile poterle consultare direttamente.

**BONALUMI, sottosegretario di Stato per gli affari esteri.** In ogni caso vorrei motivare le ragioni dell'intervento prioritario in certi paesi e descriverlo specificatamente.

Desidero poi soffermarmi su una serie di altri problemi. Vediamo che anche per quel

che riguarda il credito di aiuto il 70 per cento delle esportazioni va in paesi sviluppati, verso i quali il credito all'esportazione non opera, ed il 30 per cento circa verso paesi di sviluppo dell'Europa orientale che invece utilizzano il sostegno all'esportazione: di questo 30 per cento, il 23 per cento circa si rivolge ai paesi di sviluppo propriamente definiti, ma tra questi ve ne sono alcuni quali ad esempio Algeria, Egitto, Cina, Tunisia ed India che essendo assicurabili dalla SACE, possono usufruire sia del credito commerciale all'esportazione, sia del credito di aiuto. Solo per questi paesi si pone un problema di sovrapposizione e di coordinamento tra i due tipi di intervento: infatti per i restanti paesi più poveri, dove soprattutto opera la cooperazione, non vi è problema di coordinamento essendo paesi non assicurabili dalla SACE.

In ogni caso per i paesi sui quali si può intervenire sia con gli strumenti della cooperazione sia con quelli del normale credito all'esportazione, il problema del coordinamento non può essere ridotto al semplice recepimento delle istanze mercantili delle aziende. Infatti il credito di aiuto è stato concepito e voluto in funzione delle necessità di sviluppo dei paesi riceventi e solo in via secondaria delle possibilità di esportazione dell'industria nazionale.

Sotto il profilo generale il coordinamento tra il settore della cooperazione e quello degli altri strumenti di sostegno dell'*export* va indubbiamente chiarito meglio e reso più trasparente. In particolare va eliminata la concorrenza, che in alcuni casi estremi lo stesso ministro Ruggiero ha avvertito tra i due strumenti, nel senso che l'offerta di crediti di aiuto per progetti industriali può precludere o rendere inutile la contemporanea offerta dei crediti commerciali. Un maggior coordinamento nelle strategie di penetrazione e nell'indirizzo di certi strumenti potrebbe altresì massimizzare i risultati ottenibili a parità di risorse pubbliche impegnate. Rimane il problema politico di decidere se sia il CIPE a dover adattare le proprie strategie a quelle stabilite dal CICS, previsto innovativamente dalla legge n. 49 per la cooperazione allo sviluppo, o se debba avvenire il contrario.

Vi è inoltre il problema di come organizzare

l'utilizzazione dell'articolo 7, con riferimento alla funzione del mediocredito, per quanto riguarda la materia delle *joint-ventures*: per ciò che concerne l'Asia, nel mio rapporto sono già descritte le nove richieste per le quali gli organi della direzione generale della cooperazione ritengono possibili l'utilizzazione di quanto previsto.

Vi è poi la parte che credo sia stata già trattata dal ministro Galli e che pertanto non ripeto, che concerne la capacità operativa della direzione generale, dato che questo problema ha riflessi in qualche misura preoccupanti sullo scarto tra l'impegnato e l'erogazione in riferimento alle disposizioni legislative attualmente in discussione. L'operatività della direzione, inoltre, non è ininfluente al fatto che nel bilancio dello scorso anno - cosa che si conferma anche per il bilancio di quest'anno - vengono sottratti 200 miliardi. Anche in questo caso bisogna fare attenzione; rappresento il Governo che, nella sua collegialità e nella sua responsabilità, ha deciso di privilegiare il risanamento pubblico e prende le decisioni che ritiene opportune e a me non resta che condividerle e difenderle. Però, come è avvenuto per il finanziamento della legge n. 73, non è necessario che i 200 miliardi vengano prelevati dal fondo di cooperazione, perchè su questo fondo si basa la modalità di questa materia, per cui rischiamo che alla fine dell'anno il fondo di cooperazione venga ridotto a 567 miliardi, restando invece inalterati i capitoli tradizionalmente allocati al Ministero del tesoro. Quindi, se il Governo per scelta prioritaria conferma il dato, ritengo opportuno che le detrazioni vengano operate su questi cespiti piuttosto che sul fondo di cooperazione; in caso contrario il Parlamento potrà approvare tutti gli ordini del giorno che vuole, ma se si assottiglia il fondo di cooperazione su cui si esercita il dono e quindi il progetto di cooperazione più puro nella sua capacità di recepire le finalità della cooperazione stessa, si svilupperà certamente di più il capitolo del credito di aiuto.

E non è un caso che in occasione dell'approvazione della legge finanziaria, all'epoca dell'ostruzionismo dei radicali che ha contribuito assieme a tante altre battaglie alla crescita della dimensione della cooperazione, l'allora

ministro del tesoro Andreatta allocasse sui crediti di aiuto ai paesi in via di sviluppo stanziamenti per 4.750 milioni sul fondo di cooperazione, che da anni esisteva senza che nessuno lo percepisse nel suo significato più pieno.

Rimane, infine, un altro tipo di problema: quando si parla di carenze di strutture, dobbiamo ricordare, per quanto riguarda la cooperazione, che nella legge n. 49 del 1987 era stata prevista la possibilità, la doverosità di utilizzare l'Istituto agronomico d'oltremare di Firenze. In quell'Istituto vi sono altre 90 persone che agiscono ormai esclusivamente per il Ministero degli affari esteri. Tra l'altro, per ciò che attiene alla serietà e alla competenza, occorre far presente che sono stati pubblicati documenti che ritengo siano utili alla formazione culturale in questa materia. Viene pubblicata una rivista di agricoltura subtropicale e particolarmente quest'anno vi sono state molte pubblicazioni di un certo livello scientifico: «Desertificazione e sviluppo agropastorale in Tunisia», «L'allevamento dei ruminanti nei paesi dell'Africa occidentale».

Devo confessare con molta umiltà che in un'intera legislatura, pur essendomi alterato nella qualità di relatore con il collega Spini, che è di altro schieramento politico e che ha un differente *back ground* culturale, non siamo riusciti a risolvere il problema della riorganizzazione dell'Istituto agronomico d'oltremare, soprattutto per quanto riguarda un collegamento più diretto, stringente con il Ministero degli affari esteri. Lascero comunque alla Commissione tutta la documentazione, ma vorrei ricordare che vi è stata una serie di studi, di progetti per conto della direzione generale per la cooperazione. L'Istituto, quindi, rischia di continuare a vivere separato, piuttosto che esprimere quelle potenzialità che, tra l'altro, la legge n. 49 del 1987 richiede. Mi auguro, onorevoli senatori, che nel testo di riforma possa essere risolto questo problema, anche perchè nella materia in esame mi trovo di fronte, probabilmente per mancanza di cultura giuridica, a difficoltà insormontabili. Il senso comune delle cose mi fa costatare che nell'ambito della direzione generale si possono fare convenzioni e altre cose ma che invece per quanto riguarda questa struttura giuridica-

mente incardinata non si riesce a colloquiare con altro livello istituzionale. Il senso pratico dimostra che c'è qualcosa che non funziona sul terreno della possibilità di utilizzare appieno l'Istituto agronomico d'oltremare, che costituisce una struttura totalmente a disposizione del Ministero nell'ambito della cooperazione.

Per quanto riguarda le organizzazioni non governative, si calcola che oggi operino oltre 1.500 volontari, inseriti in circa 400 progetti interessanti una vasta gamma di settori prioritari (sanitario, nelle sue varie sfaccettature, agricolosalimentare, formazione professionale), nonché in numerosi interventi straordinari e di emergenza a fronte di calamità naturali o conseguenti all'azione dell'uomo.

Al volontariato, signor Presidente, dobbiamo rivolgere la nostra attenzione in quanto, senza questo tipo di truppe di avanzamento, non so se avremmo potuto raggiungere certi traguardi che abbiamo raggiunto nella strutturazione della cooperazione. Certamente, si è favorito un incremento del numero delle organizzazioni non governative soprattutto con l'approvazione della legge n. 49 del 1987: i progetti, che erano 53 nel 1985, sono diventati 100, mentre circa 30 attendono di ottenere l'idoneità richiesta dalla legge. Si tratta di un aspetto importante su cui potrei ampiamente riferire, qualora fosse richiesto dalla Commissione; ricordo semplicemente che solo il 6,8 per cento dell'apporto italiano alla cooperazione viene assegnato alle organizzazioni non governative. Mi pare poco, probabilmente insufficiente, dato il numero dei volontari da me già indicato; occorrerà esaminare la possibilità di dare a queste organizzazioni uno spazio maggiore. Sempre per quanto riguarda l'area geografica cui sono delegato, vorrei ricordare che in Asia l'attività delle organizzazioni non governative è in qualche misura più difficile: non intendo dire che viene avversata, ma il tipo di situazione politica e religiosa di quell'area pone problemi, anche se recentemente l'India ha sottoscritto un accordo circa la possibilità di utilizzare le organizzazioni non governative.

Sappiamo pure che sta per essere portata a buon esito una grossa scelta coraggiosa che abbiamo fatto nelle Filippine, dove per la

prima volta è stato predisposto un finanziamento nei progetti agricoli integrati, nella riforma agraria. Abbiamo stabilito un programma di 50 milioni di dollari per la realizzazione della riforma agraria, che costituisce un nodo anche di natura politica.

Vi è, infine, il problema della sanità. Io ritengo che si tratti, nell'area di mia competenza, di uno di quei settori in cui si sono avuti esiti positivi e sono stati realizzati programmi estremamente importanti. Per il settore della sanità ho preparato un'ampia documentazione che consegnerò alla segreteria della Commissione. In Asia, tra l'altro, il settore sanitario si è sviluppato in un quadro più integrato, vi è stato un collegamento con i progetti nutrizionali, con l'agricoltura; abbiamo operato nei campi profughi per quanto riguarda la realtà afghana, nei campi profughi della Thailandia. In una situazione di grande difficoltà abbiamo predisposto coraggiosi progetti agricolo-sanitari, soprattutto in Thailandia e in India alternativi alla coltivazione della droga che pone inquietanti problemi.

Vi sono pubblicazioni che illustrano la rilevante cooperazione realizzata nella realtà cinese.

Per quanto riguarda la formazione, anche questo è un capitolo importante che prevede un utilizzo delle risorse della cooperazione a tutto campo, vale a dire di un 18 per cento a dono, mentre in rapporto al totale degli interventi di cooperazione (dono e crediti di aiuto) la percentuale è del 6 per cento. A mio parere, tale percentuale andrebbe ripensata perchè non riesco a immaginare come una politica di cooperazione, che ponga a base di tutta questa attività il settore della formazione con tutto quello che esso comporta, possa essere incisiva se non è dotata delle competenze necessarie, il che si ricollega poi al discorso sulla sanità. Chi si occupa seriamente di un progetto-paese o di singoli progetti, infatti, alla fine si trova sempre davanti un Ministro della sanità locale, che lo invita a non dimenticare il settore sanitario perchè da solo il suo Governo non è in grado di risolverne i problemi.

Per quanto poi concerne il settore dell'agricoltura, la percentuale riservata nel 1987 ai crediti è del 12 per cento, mentre quella destinata al dono è del 24 per cento. Quindi la



cifra totale per il 1987 in materia di doni in agricoltura è di circa 315 miliardi, all'interno dei quali vanno inseriti anche gli aiuti alimentari e a questo proposito bisognerebbe aprire il grosso discorso della percentuale dei liofilizzati che è dentro questa componente e che deve essere tenuta al minimo.

Ho voluto fare anche questi riferimenti di natura più specifica per offrire un panorama della nostra attività di cooperazione che fosse il più completo possibile. In conclusione, voglio dire che nonostante abbia anch'io, come chi mi ha preceduto, elencato una serie di difficoltà, di problemi, che pure esistono, pur tuttavia, anche alla sola luce del materiale e della documentazione che posso fornire, credo sia difficile sostenere che la cooperazione non funzioni. Quindi, paradossalmente e in qualche misura provocatoriamente, contraddicendo le cose negative che ho detto in precedenza, mi sento di concludere facendo un elogio alla cooperazione italiana.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il senatore Bonalumi per la sua ampia e problematica relazione. Vorrei ora chiedere ai colleghi se ritengono di dover rivolgere subito le domande all'onorevole Sottosegretario oppure se prima intendo prendere visione della documentazione che egli ci lascerà. Voglio fare presente però che noi abbiamo pochissimi giorni a disposizione per portare avanti il nostro discorso.

**ORLANDO.** Ho ascoltato con molta attenzione questa relazione e debbo dire che mi chiedo quali sono i limiti di questa nostra indagine, perchè, se essa si dovrà concludere con un documento o con una considerazione complessiva delle cose che abbiamo udito per esprimere un nostro intendimento, una nostra valutazione, allora io credo che ci si debba limitare a problemi di carattere generale riguardanti la struttura. Se essa però comporta anche quella che a me pare una delle prerogative essenziali del Parlamento e segnatamente della Commissione, vale a dire un controllo anche sull'opera che è stata svolta, allora ritengo che sia necessario e importante acquisire agli atti la documentazione relativa non solo all'Asia, ma anche all'Africa e all'America latina. Finora, infatti, abbiamo seguito un

metodo deduttivo, cioè siamo partiti dai grandi principi, ma non siamo scesi nei particolari che invece ci interessano in quanto titolari del controllo della cooperazione.

Voglio dire cioè che noi abbiamo aperto, assai prima che si procedesse all'audizione dei responsabili della cooperazione, un discorso relativo, ad esempio, alla situazione nel Corno d'Africa, che non si è concluso, nonostante le nostre reiterate richieste e questa è dunque la buona occasione, attraverso la visione delle singole schede riguardanti i vari paesi, per poter riproporre induttivamente le nostre eventuali osservazioni che, in questa fase, non sarebbero più preferibili alle opinioni generali, sia pure notevoli ed autorevoli, sul finanziamento o meno della cooperazione, ma si baserebbero sui dati concreti di come sino ad ora si è operato e quali risultati si sono raggiunti.

Pertanto, la mia proposta è quella di acquisire agli atti non solo la documentazione fornita dal sottosegretario Bonalumi, ma anche quella di competenza degli altri due suoi colleghi, anche se questo comporterà un lieve ritardo nelle successive audizioni; ma credo sia necessario possedere l'intera documentazione. Sarà poi nostro compito indicare quali siano le eventuali disfunzioni che si sono create e di fare le conseguenti critiche sulla base dei dati di cui verremo in possesso.

**GEROSA.** La mia vorrebbe essere una proposta operativa. Proprio perchè la relazione del senatore Bonalumi è stata assai ricca ed esauriente - e di questo lo ringrazio - non credo che riusciremo ad esaurire adesso quello che dovrebbe essere invece un discorso ampio perchè vi è tutta una parte generale di cui occuparsi - ma vi è anche una parte specifica che mi sembra molto interessante. Io avrei, ad esempio, grande curiosità di chiedere qualcosa sulla presenza della nostra cooperazione nei territori occupati in Palestina, sul Libano, sulla Cina, su eventuali problemi di soccorso sorti verso Iran e Iraq dopo la guerra, ed allora credo che si renda assolutamente necessario un supplemento di incontro - d'altronde l'interesse della materia lo giustifica - con il sottosegretario Bonalumi e, in vista di esso, noi potremo prepararci su tutta la

3<sup>a</sup> COMMISSIONE

4° RESOCONTO STEN. (13 aprile 1989)

ricchissima documentazione in nostro possesso. A questo riguardo, concordo pienamente con il senatore Orlando sull'opportunità di acquisire la documentazione relativa non solo all'Asia e al Medio Oriente, ma anche agli altri due continenti.

Ora, poichè evidentemente quando si va nell'ordine delle centinaia di pagine è difficile raccapazzarsi, anche se l'impegno è notevole, forse lo stesso sottosegretario Bonalumi ed i suoi colleghi possono fornirci delle schede su cui accentrare l'attenzione, di modo che noi potremo studiare questa materia rapidamente e poi avere un nuovo incontro nel quale sviscerare i problemi su cui ci saremo così preparati.

GIOLITTI. Condivido pienamente quanto hanno detto poc'anzi i senatori Orlando e Gerosa e mi pare che in questo modo allora si configuri una seconda fase della nostra audizione, in quanto forse abbiamo esaurito la fase introduttiva, quella che giustamente il senatore Orlando ha chiamato «deduttiva», in quanto siamo partiti dai grandi problemi di impostazione ed impianto.

Pertanto io vorrei acquisire tutta questa documentazione, in modo da poter intraprendere la seconda fase avendola letta e quindi facendo quesiti che hanno riferimento ad essa.

A questo punto credo sia opportuno acquisire elementi di conoscenza relativamente a ciò che è stato fatto.

ORLANDO. E fare un'analisi delle disfunzioni più attinente a quanto è stato fatto.

GIOLITTI. Quindi dovremmo un momento sospendere la audizioni per poter conoscere la documentazione ed essere preparati a svolgere questa seconda e conclusiva fase.

BOFFA. Mi associo alle osservazioni fatte, che trovo quanto mai pertinenti, però, prima di considerare conclusa questa prima fase, ho alcune perplessità perchè la relazione così ampia e ricca del sottosegretario Bonalumi - di cui anche io voglio ringraziarlo - è stata composta da una prima parte che aveva carattere di generale analisi della cooperazio-

ne, della sua storia, perfino, e dei problemi aperti, anche con proposte concrete di soluzioni; c'è stata una seconda parte, invece, più attinente alla sfera geografica, per la quale il sottosegretario Bonalumi è competente, per cui egli ci ha offerto una documentazione di cui lo ringrazio e che spero sarà completata da altre documentazioni analoghe per altre aree: però io ripeto che se il sottosegretario Bonalumi avesse la possibilità di venire una seconda volta a rispondere alle nostre domande, io non escluderei di porre tutta una serie di questioni sulla prima parte della sua esposizione.

BONALUMI, *sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Io volevo soltanto, ai fini del resoconto stenografico, precisare che, quando mi sono riferito all'Angola, ho fornito un dato riferito alla Banca mondiale che riguardava la mortalità delle macchine agricole perchè non c'era il contenuto formativo e così via, non mi riferivo all'attività di cooperazione italiana; era la Banca mondiale che inviava, in quel paese...

ORLANDO. Non ha invaso il campo altrui, ne diamo atto.

BONALUMI, *sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. La seconda precisazione che volevo fare è che il criterio con cui io ho preparato la documentazione è quello che ha precisato il senatore Gerosa, altrimenti saremmo al punto di prima, nel senso che ognuno di noi può, dopo la legge n. 49, nuotare nelle pile di carta che riguardano la cooperazione, ma io spero, con la collaborazione della direzione generale, di avere scelto bene: se ho scelto male, questo è un lavoro in cui si rischia questo tipo di giudizio e quindi io lo metto nel conto; ma le schede delle mie aree geografiche sono state fatte per scelta in coerenza con la premessa del perchè, in una certa area geografica con una certa caratteristica, si interviene in un certo modo. Sui territori occupati non ho scritto un romanzo, ma solo tre cartelle, mentre sull'UNRWA potrei portar qui chissà quanto materiale.

PRESIDENTE. Allora, la mia proposta è la seguente.

Non c'è dubbio che occorra risentire il sottosegretario Bonalumi per una serie di precisazioni che sono state richieste, e cercheremo di farlo nel più breve tempo possibile.

La nostra indagine può continuare, perchè noi abbiamo nel frattempo altre audizioni già programmate che riguardano il carattere generale della materia, ad esempio quella del ministro Ruggiero, anche per le cose sollevate questa mattina che hanno relazione con il commercio estero. Questo non impedisce di acquisire intanto tutti gli elementi che sono stati preannunciati e quelli richiesti; faccio presente però ai colleghi che esistono i rapporti semestrali che il Ministro degli affari esteri invia al Parlamento e che in larga misura sono diversi, molto più selezionati.

ORLANDO. Dall'analisi delle schede ho capito che c'è finalmente una chiara ripartizione fra crediti d'aiuto, doni, crediti commerciali e così via: insomma, la scheda è sempre una fotografia molto più chiara.

PRESIDENTE. Allora il programma risulterebbe fissato così, salvo le disponibilità dei nostri interlocutori: la prosecuzione e la conclusione dell'audizione con il sottosegretario Bonalumi; l'audizione del ministro Ruggiero e quella del direttore dell'istituto per il commercio con l'estero, Inghilesi, che erano state già programmate; credo poi che dobbiamo sentire le organizzazioni non governative che hanno chiesto di essere sentite; avevamo inoltre stabilito (non abbiamo ancora l'autorizzazione, ma credo che sia automatica) di ascoltare i funzionari degli organismi interna-

zionali che ci serve sentire, per esempio il ministro Giacomelli, direttore dell'UNPA, il dottor Aiello, che ha assunto funzioni direttive importanti all'UNP. Questo senza, naturalmente, impedire l'approfondimento dei documenti che finora ci sono arrivati.

L'obiettivo generale non riterrei di fissarlo ora.

ORLANDO. Se posso fare un codicillo, direi che sono pienamente d'accordo sul fatto che l'indagine prosegua: ci sono questioni di carattere generale da affrontare, quelle ricordate sono tutte personalità che sono state invitate a venire e noi è bene che completiamo questo ciclo di audizioni.

Ma in riferimento alle questioni «deduttive» (tanto per usare un termine echeggiato in questa Commissione), io credo che siano necessarie le audizioni, ma poi sia necessario risentire i tre Sottosegretari sulla base di quelle audizioni.

PRESIDENTE. Questo lo valuteremo poi di volta in volta.

Ringrazio ancora il sottosegretario Bonalumi per essere intervenuto e dichiaro conclusa l'audizione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è rinviato ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 13,40.*

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

*Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale  
e dei resoconti stenografici*

Dott. ETTORE LAURENZANO