

# 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

6° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 7 GIUGNO 1989

---

**Presidenza del Presidente ACHILLI**

## INDICE

**Audizione del presidente del coordinamento delle organizzazioni non governative per la cooperazione internazionale allo sviluppo (COCIS), del presidente della Federazione organismi cristiani di servizio internazionale volontario (FOCSIV) e del presidente del Coordinamento di iniziative popolari di solidarietà internazionale (CIPSI).**

PRESIDENTE .....	Pag. 3, 6, 10 e passim	BARALDI .....	Pag. 3
BOFFA (PCI) .....	9	LEMBO .....	5
GEROSA (PSI) .....	7	PIVA .....	4
GIOLITTI (Sin. Ind.) .....	10		
GRANELLI (DC) .....	7		
ORLANDO (DC) .....	10		
ROSATI (DC) .....	10, 11		
SERRI (PCI) .....	7		
TAVIANI (DC) .....	3, 6		

*Intervengono alla seduta, a norma dell'articolo 48 del Regolamento, il presidente del Coordinamento delle organizzazioni non governative per la cooperazione internazionale allo sviluppo (COCIS), Gildo Baraldi, il presidente della Federazione organismi cristiani di servizio internazionale volontario (FOCSIV), Amedeo Piva, e il presidente del Coordinamento di iniziative popolari di solidarietà internazionale (CIPSI), Rosario Lembo.*

*I lavori hanno inizio alle ore 15,30.*

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla cooperazione dell'Italia con i paesi in via di sviluppo. È in programma oggi l'audizione del presidente del Coordinamento delle organizzazioni non governative per la cooperazione internazionale allo sviluppo (COCIS), Gildo Baraldi, del presidente della Federazione organismi cristiani di servizio internazionale volontario (FOCSIV), Amedeo Piva, e del presidente del Coordinamento di iniziative popolari di solidarietà internazionale (CIPSI), Rosario Lembo.

*Vengono introdotti il presidente del COCIS, Gildo Baraldi, il presidente del FOCSIV, Amedeo Piva, e il presidente del CIPSI, Rosario Lembo.*

#### **Audizione dei presidenti del COCIS, del FOCSIV e del CIPSI**

TAVIANI. Signor Presidente, desidero prendere la parola per esprimere viva deplorazione per il grave ritardo con il quale gli ospiti sono intervenuti a questa riunione convocata dietro loro richiesta per essere ascoltati. I membri della Commissione sono qui presenti già da mezz'ora secondo quel principio di puntualità che ha sempre caratterizzato i lavori del Senato. Desidero che questa mia osservazione rimanga a verbale.

BARALDI. Desidero innanzi tutto scusarmi con la Commissione per il nostro ritardo, ritardo che possiamo spiegare, ma che comunque non è giustificabile.

Abbiamo sollecitato questo incontro per presentare il grave disagio nel quale si trova la cooperazione popolare - quella attuata dagli organismi di volontariato, dalle organizzazioni non governative e, in generale, da espressioni organizzate della società civile - in una situazione di crisi generale della politica di cooperazione, anche in relazione alla carente attuazione della legge n. 49 del 1987. Le nostre difficoltà conseguono a questo stato di crisi generale e, in particolare, di tipo normativo, finanziario e politico. Riteniamo che l'attenzione che il legislatore - alla Camera e al Senato - ha voluto dare alla cooperazione popolare e in particolare alle organizzazioni non governative, riconoscendole quali soggetti attivi della cooperazione allo sviluppo, non abbia trovato corrispondenza né nelle volontà né nelle attuazioni degli organi esecutivi.

Si segue una sistematica confusione tra le citate organizzazioni e gli altri soggetti sociali a cui la legge n. 49 aveva praticato delle aperture che possono svolgere un ruolo molto importante, rifiutando di riconoscere a ciascun soggetto una sua specificità e quindi uno specifico ambito di azione.

Quando parlo di diversi soggetti sociali mi riferisco sostanzialmente a tre grandi categorie: gli organismi di volontariato e le organizzazioni non governative in genere, cioè associazioni di cittadini che, esprimendo questa o quella componente della società civile, si riuniscono per realizzare una volontà diretta di cooperazione e solidarietà con i popoli dei paesi in via di sviluppo; le emanazioni di grandi organizzazioni di massa ed in particolare gli istituti di cooperazione dei sindacati, che svolgono un ruolo importante nello specifico sindacale; le forze periferiche della cosa pubblica, in particolare quelle collegate agli enti locali, che hanno anch'esse un ruolo specifico e diverso dalle organizzazioni non governative. Ci troviamo di fronte, quindi, ad uno stato di totale confusione e ciò ha riflessi anche sul piano finanziario, dal momento che la tendenza è quella a contenere tutto, senza alcun riconoscimento di specificità, entro una percentuale sempre più ridotta di fondi; attualmente infatti per le organizzazioni non governative, per i sindacati e per gli enti locali, cioè per l'intera cooperazione popolare, il contri-

buto finora è inferiore al due per cento dell'aiuto pubblico allo sviluppo.

Ci siamo permessi di portare un documento, che non leggeremo ma lasceremo a disposizione della Commissione.

Al di là dei pur importanti aspetti economici e dei tagli subiti dalle organizzazioni non governative, solo l'anno scorso i contributi pubblici effettivi erano di oltre il 50 per cento superiori a quest'anno. Vorrei richiamare la vostra attenzione sull'aspetto normativo, le cui difficoltà sono tali da non consentirci di attuare una programmazione seria a fronte di impegni assunti con organizzazioni popolari dei paesi del Terzo mondo. Credo che tutti conosciate le difficoltà che si incontrano, a causa della variabilità che esiste nei Governi di quei paesi, nel tentare una pianificazione a medio o lungo periodo. Ebbene, nonostante ciò i progetti giacciono in fase di istruttoria presso la direzione generale della cooperazione per tempi lunghissimi e comunque non certi. Secondo me è bene dare una qualunque risposta, al limite anche negativa se un progetto non ha i requisiti previsti.

È necessario che siano stabilite procedure ed *iter ad hoc* per le iniziative di cooperazione non governativa. Attualmente le organizzazioni non governative idonee sono cento (grandi, piccole e medie), a queste ben presto se ne aggiungeranno molte altre che sono in attesa dell'idoneità. I progetti da esse promossi sono circa 350 e sono operanti soprattutto in Africa e in America latina; a questi vanno aggiunti i 150 progetti bilaterali che la cooperazione pubblica ha ritenuto di affidare alle organizzazioni non governative - riconoscendone la competenza in questo settore - le quali vedono impegnati attualmente circa 1.500 volontari, numero che è di gran lunga inferiore all'aumentato numero dei progetti, in quanto quelle organizzazioni hanno da tempo optato per la qualità e la professionalità del volontario, senza con ciò trascurare, ed anzi potenziandone, le motivazioni ideali, prive di qualsiasi finalità di lucro.

*PIVA.* Desidero riaffermare quanto già detto dal collega Baraldi, senza per questo ripetermi. Vorrei mettere in risalto un aspetto nell'attuazione della legge n. 49 che noi rite-

niamo di fondamentale importanza. Ci siamo appena allontanati dall'ultima riunione del Comitato consultivo - è questo il motivo del nostro ritardo ma non intende essere una giustificazione - ed anche in quella sede la portata morale della legge n. 49 per il ruolo che essa ha riconosciuto alla cooperazione popolare si sta molto ridimensionando; si sta rendendo marginale quello che era il punto centrale della cooperazione e dell'autosviluppo dei popoli. Una delle caratteristiche di questa legge, apprezzata anche in sede europea, è di aver dato pari dignità alla cooperazione popolare e a quella promossa direttamente dal Governo. La cooperazione popolare, rappresentata soprattutto dai cento organismi non governativi, ora si sta aprendo anche alle organizzazioni sindacali che, recentemente, hanno sviluppato propri istituti di cooperazione. Va evidenziata l'assoluta inadeguatezza del contributo pubblico concesso alla cooperazione popolare. Oggi la finalità di fondo della legge n. 49, ben espressa dal legislatore all'articolo 1, secondo noi rischia di essere travisata da alcune iniziative che sembrano prese su impulso del Ministero del commercio con l'estero.

Ciò è testimoniato dalla risoluzione n. 700258, approvata dalla Commissione affari esteri della Camera dei deputati il 27 aprile ultimo scorso, in cui, a seguito di una relazione del ministro Ruggiero, pur prendendo atto degli andamenti della bilancia commerciale e valutando le difficoltà, ma anche le grandi conquiste del commercio con l'estero, si impegna il Governo ad assumere tutte le possibili iniziative atte a garantire e facilitare il coordinamento tra politica industriale e commerciale nonché quello tra gli strumenti di politica commerciale e gli strumenti di cooperazione allo sviluppo. Ciò mi sembra fondamentale. È chiaro che i problemi del Sud non si risolvono esclusivamente con gli strumenti della cooperazione, che sono anzi marginali: basta pensare ai debiti dei paesi in via di sviluppo per rendersi conto che i fondi dati dal Governo italiano o da altri paesi non risolvono il problema.

La cooperazione è un motore che mette in moto altri meccanismi di tipo commerciale e industriale; la sua finalità, quindi, non è quella

di essere un ulteriore supporto al commercio con l'estero; per questo c'è già un Ministero. In economia ci si insegna che con lo stesso strumento non si raggiungono due fini che non siano consequenziali fra loro. Noi riteniamo che il Governo debba difendere i risultati ottenuti dal commercio con l'estero e, certo, preferiamo che in questi paesi si sviluppi il nostro commercio piuttosto che quello di altri paesi.

Tuttavia, come prima dicevo, la situazione attuale in cui ci troviamo ad operare è di grave disagio e rischia di snaturare lo spirito della legge.

*LEMBO.* Signor Presidente, signori senatori, resta ben poco da aggiungere a quel che è stato già detto negli interventi precedenti, anche perchè sono il portavoce di una federazione entrata più di recente a far parte della famiglia della cooperazione internazionale.

Vorrei soffermarmi su alcuni temi di carattere generale, in particolare sullo spirito dell'articolo 1 della legge n. 49. Come abbiamo ribadito stamane in sede di Comitato consultivo, si è evidenziata la mancanza di una «cultura della cooperazione» e soprattutto l'assenza di indirizzi politici di cooperazione, tanto da parte degli organi governativi quanto di quelli parlamentari a ciò preposti. Si è realizzata perciò una cooperazione «indistinta», scarsamente ispirata all'articolo 1 della legge, all'interno della quale hanno operato in maniera indiscriminata soggetti altrettanto indistinti tra loro. Nonostante i programmi di regionalizzazione degli interventi, si assiste al fatto che le imprese si muovono in un senso, le organizzazioni governative in un altro, e gli altri soggetti percorrono ancora direzioni diverse. Credo che occorra fare un'attenta riflessione su questo.

Prima di preoccuparsi di riformare la legge n. 49 o di predisporre un nuovo strumento legislativo, occorre attuare la normativa vigente. Uno dei problemi che vanno maggiormente evidenziati è quello dell'utilizzo dei mezzi finanziari di cui la legge dispone. In mancanza di mezzi finanziari, mancanza con la quale ci siamo scontrati, la legge risulta svuotata del suo contenuto. Al momento dell'approvazione della legge n. 49 si era registrato un ampio

consenso di tutte le parti politiche. Oggi si assiste, con amarezza, allo svuotamento del ruolo delle forze sociali, la cui partecipazione era stata sancita dalla legge stessa. La mancanza di fondi fa sì che non sempre siamo in grado di operare nei momenti giusti e con i contributi giusti.

Ci troviamo ad attuare e ad approvare programmi per il 1989 quando tutti i fondi per questo anno sono esauriti, e si tratta solo di una prima parte dei programmi e degli impegni che come organizzazioni non governative avevamo assunto negli anni precedenti con i nostri *partners*. Quando ci saranno forniti i dati della effettiva disponibilità finanziaria e sarà definita la programmazione '89 c'è il rischio che tutti i fondi siano già stati spesi e destinati. Si svuota così anche il ruolo dello stesso Comitato consultivo, uno degli organi in cui forze sociali, soggetti istituzionali ed industriali dovevano confluire per dar luogo ad un costruttivo confronto.

Una ulteriore preoccupazione vorrei esprimere circa la filosofia delle organizzazioni non governative. Oggi si assiste ad una penalizzazione di tali organizzazioni, forse perchè hanno levato voci critiche nei confronti delle politiche svolte dagli organi istituzionali, perchè hanno rifiutato un uso strumentale della cooperazione, rivendicando un loro ruolo specifico, o forse perchè qualcuno pensa che queste organizzazioni assorbano troppi fondi a scapito dei programmi. Ma è proprio la mancanza di alcune certezze che rende impossibile per noi la pianificazione degli interventi, così come il rispetto degli impegni assunti nei confronti di alcuni paesi per soddisfare esigenze e bisogni indicati come prioritari da questi stessi paesi.

Cosa si può fare per un rilancio della cooperazione italiana? Occorrerebbe innanzi tutto una forte azione in sede parlamentare per la identificazione di linee chiare della cooperazione, che devono essere tenute nettamente distinte da quelle del commercio con l'estero. Ancora stamane, in una ricollocazione dei fondi disponibili, è stato privilegiato il fondo rotativo rispetto al fondo di cooperazione, che viene diminuito. Rispetto agli impegni internazionali assunti dall'Italia, l'impegno di spesa resta quello dello 0,37 per cento del prodotto

interno lordo. Abbiamo più volte, ed in diverse sedi, espresso la nostra preoccupazione poichè assistiamo ad una riduzione percentuale di impegno italiano, a livello di programmi, percentuale che passa dallo 0,41 allo 0,37 per cento (tale diminuzione dipende forse dal tasso di inflazione che è destinato ad aumentare).

Il Parlamento dovrebbe mettere in atto strumenti di controllo non solo di tipo quantitativo ma anche di tipo qualitativo. Quale tipo di cooperazione attuare oggi? Si diceva stamane, ad esempio, che dei 350 miliardi allocati per l'America latina, 250 sono andati ad opere infrastrutturali a livello metropolitano. Pertanto, deve costituire oggetto di riflessione anche il modo in cui rilanciare, da un punto di vista qualitativo, la cooperazione italiana.

Il Governo dovrà senz'altro riunirsi ancora per ridefinire le linee di programmazione finanziaria della cooperazione per il 1989, deliberando come CICS l'attribuzione dei fondi attraverso vari canali. Abbiamo fatto presente all'interno del Comitato consultivo che la progettualità delle organizzazioni non governative ammonta a circa 180 miliardi; i fondi disponibili sono 100 miliardi; lo scorso anno vi fu una capacità di spesa di 130 miliardi. Senza adeguate risorse finanziarie, non saremo in grado di far fronte a quegli impegni e quelle promesse cui sono direttamente legati i bisogni prioritari dei paesi del Sud.

Altro tema che ci interessa in modo particolare è quello di ridefinire lo specifico della cooperazione popolare all'interno della cooperazione italiana. Nel momento della elaborazione della legge n. 49, avevamo sottolineato l'importanza che una quota percentuale, magari attraverso la previsione di una voce particolare di bilancio, fosse destinata proprio a forme di cooperazione popolari. Oggi rinnoviamo questa proposta, visto che purtroppo in sede di programmazione non è possibile definire le dimensioni quantitative ed i tempi - punto evidenziato anche dai miei colleghi - circa l'esame e l'approvazione delle iniziative non governative.

Come si è fatto per le forniture militari, fino ad inserire uno specifico divieto al riguardo nella legge n. 49, sarebbe forse il momento di

porre un limite all'impiego di fondi della cooperazione attraverso gli aiuti alimentari italiani.

La nostra percentuale per gli aiuti alimentari è la più alta. L'Italia occupa il terzo posto, subito dopo l'America ed il Canada, mentre gli altri paesi europei, compresa la Francia, hanno avuto il coraggio di destinare il 10 per cento dei fondi per gli aiuti alimentari ad aiuti finanziari a favore dei paesi del Sud.

Torno su questa dimensione quantitativa per ribadire che è importante che una parte dei fondi per la cooperazione venga allocata in una specifica voce di bilancio per la «cooperazione popolare», all'interno della quale possano attingere le organizzazioni non governative, le organizzazioni sindacali e gli enti locali.

Ringrazio, in conclusione, la Commissione, dichiarandomi disponibile a fornire eventuali ulteriori dati e chiarimenti.

**PRESIDENTE.** Ringrazio i nostri ospiti per la loro esposizione e do la parola a quei colleghi che vogliono porre alcuni quesiti.

**TAVIANI.** La prima osservazione che devo fare è che sono esterrefatto (già, del resto, mi aveva dato un preallarme questa mattina la lettera del Gruppo comunista relativa alla cooperazione allo sviluppo) dal momento che non riesco a capacitarmi di come si sia potuti arrivare a questo punto.

La mia amarezza deriva non tanto dalla quota del solo 2 per cento (dato già di per sé significativo, che si distacca di otto punti da quella che dovrebbe essere la percentuale di mezzi assegnati alle organizzazioni non governative) quanto all'aver testè sentito i nostri ospiti arrivare a dover ammettere che la cooperazione allo sviluppo viene considerata un motore anche per la politica commerciale, laddove questa dovrebbe essere l'ultima appendice.

Voglio ricordare al riguardo i sopralluoghi svolti dalla nostra Commissione in Africa e in America latina. Abbiamo sempre avvertito una certa contestazione tra i volontari rispetto a determinati ambienti delle ambasciate che tendevano ad italianizzare, a far sì che l'intervento dei volontari fosse volto a favore di iniziative italiane in campo economico. E, naturalmente, avevano ragione i volontari.

Infatti, il volontariato per avere un significato deve compenetrarsi con le popolazioni dei luoghi, abbandonando qualsiasi elemento di nazionalità. Se poi alcuni effetti benefici si avranno anche per l'Italia tanto meglio, ma il nucleo, la finalità deve essere quella di favorire l'autosviluppo dei popoli cui gli aiuti vengono destinati. In caso contrario, finiremo per perdere anche il materiale umano, poichè gli stessi giovani che operano in questi settori ritengono essenziale anzitutto introdursi nella realtà di quei paesi. E infatti non vogliono sentirsi definire missionari, dal momento che questo termine presuppone l'appartenenza a una religione diversa che si cerca d'introdurre.

A esempio, per paesi quali il Niger, dove la Commissione si è recata, trovandosi peraltro assai bene, non si può parlare di missionari, essendo la religione di quella zona il musulmanesimo e non il cattolicesimo. D'altronde abbiamo sempre sostenuto questa linea, arrivando anche a deplorare unanimemente (la Commissione esteri) le dichiarazioni di un altissimo funzionario della diplomazia italiana, il quale aveva pubblicamente affermato che la cooperazione allo sviluppo deve servire soltanto a favorire la penetrazione dell'economia italiana.

So che il presidente Achilli condivide queste idee, che d'altra parte prescindono dalla appartenenza all'uno o all'altro schieramento. Deve partire dalla Commissione esteri del Senato una linea di forte delusione e di polemica in relazione alla situazione cui purtroppo siamo arrivati: non si tratta di fare nuove leggi, ma, almeno per il momento, di applicare correttamente quelle esistenti.

GEROSA. Sono rimasto enormemente colpito ed amareggiato da quanto ci ha detto il dottor Lembo e cioè che non vi sono più risorse finanziarie.

Desidererei, quindi, avere dai nostri ospiti un quadro più ampio di questa situazione finanziaria. Mi sembra di aver capito che vi sono 150 progetti che dovranno essere realizzati e che vi sia a disposizione una cifra che si aggira intorno ai 550 miliardi. Tuttavia, proprio perchè il quadro delineato è angoscioso, con la denuncia di una situazione cui occorre

assolutamente trovare rimedio, vorrei ci fossero forniti particolari ancora più precisi e completi.

SERRI. Circolano valutazioni abbastanza spregiudicate sulle organizzazioni non governative, si dice cioè che queste organizzazioni sono troppe, che sono aumentate a dismisura in questo periodo di tempo e che le spese per la loro gestione a volte incidono sulla quantità dei fondi destinati alla progettazione. Queste sono le opinioni che si sentono. Non voglio sostenere che siano generalizzate nè che io le condivida, tuttavia, poichè so che vengono fatte, ritengo che per la Commissione sarebbe utile avere la vostra opinione su tale questione.

La seconda domanda che desidero porre mi è sollecitata da un'impresa che sto portando avanti in altro campo, a questo attiguo, concernente il problema degli immigrati nel nostro paese. Ho sentito da uno dei nostri ospiti che giustamente si tende ad impegnare nei progetti portati avanti dal volontariato personale locale piuttosto che nostri volontari. Credo di poter condividere senz'altro questa linea. A nostro parere sarebbe utile (in caso affermativo in che misura, e che suggerimenti potete fornire) un coinvolgimento nella cooperazione popolare - come l'avete definita - anche di cittadini immigrati nel nostro paese, che posseggono spesso alte qualifiche, più lauree? Secondo voi potrebbero essere, ed in quali forme, coinvolti in questa attività, nei loro paesi, in paesi attigui, o comunque in paesi che conoscono bene?

L'ultima domanda è la seguente. Se ho ben capito, l'unica variante che suggerite alla legge n. 49 è quella di fissare una percentuale per i fondi destinati alla cooperazione popolare, mentre ritenete che la restante parte della legge possa essere efficacemente applicata. Vorrei capire meglio questo punto, oppure se avete anche suggerimenti, oltre alle osservazioni già fatte sulla gestione, per quanto riguarda eventuali interventi di carattere legislativo.

GRANELLI. Intendo fare poche domande perchè ritengo che la Commissione dovrà riflettere su quanto ha sentito oggi, non solo per sollecitare una più puntuale applicazione

della legge n. 49 del 1987 secondo lo spirito dell'articolo 1, ma anche per riservarci eventuali interventi interpretativi o di correzione della legge stessa.

Sono animato dagli stessi sentimenti che ha espresso il senatore Taviani poco fa; per di più, avendo partecipato nell'altro ramo del Parlamento all'approvazione di queste leggi, non solo della legge n. 49 del 1987 ma anche della precedente, devo dire che era netto l'orientamento del legislatore nell'attribuire alla cooperazione italiana non solo un incremento quantitativo di risorse ma anche una forte qualificazione in termini nuovi per l'autosviluppo dei popoli. Quindi, credo che quanto è stato detto, che è abbastanza inquietante, abbia semmai bisogno di un'ulteriore approfondita analisi in ordine alla necessità di un maggiore controllo parlamentare sull'attività che si sta svolgendo e addirittura all'eventuale revisione di qualche punto della legge.

Devo dire che l'arretramento si verifica ed è anche facilitato da una certa ambiguità di alcuni punti della legge n. 49, per il contrasto tra l'immaginare la cooperazione come strumento incasellato nei rapporti commerciali di scambio, industriali del paese, e come è sempre stata fin dall'inizio. Vi sono, infatti, soluzioni ambigue che consentono interpretazioni elastiche.

Leggeremo con attenzione i documenti che avete consegnato alla segreteria della Commissione, e se vi sarà qualche risposta in più, tanto meglio. Sarei però interessato a sollecitare la vostra organizzazione a predisporre e a darci una documentazione specifica su determinati argomenti che elencherò.

Il presidente Baraldi ha fatto riferimento all'incertezza procedurale, alla lunghezza dei tempi: questo elemento è pernicioso perchè qualunque spesa, soprattutto in questo campo, che viene effettuata con ritardo, interviene spesso in momenti in cui magari il progetto ha perso utilità, quindi, è una disfunzione da correggere. Pertanto, più che lamentare ci servirebbero documentazioni specifiche su alcuni casi clamorosi, su come si sono verificati, attraverso quali passaggi e attese. Ci servirebbero per poter essere promotori di snellimenti procedurali che rientrano nell'interesse di tutti. Quando si dice che le procedure

durano due anni, è fondamentale conoscerne la ragione non per una programmazione scientifica, ma per fare un calcolo dell'opportunità delle iniziative. Una documentazione su qualche caso singolare in cui queste disfunzioni procedurali si sono manifestate sarebbe di grande utilità per le nostre valutazioni.

Bisogna esprimere tutta la nostra sorpresa per la singolare risoluzione votata dalla Commissione esteri della Camera dei deputati, perchè non c'è dubbio che il dettato e lo spirito dell'articolo 1 della legge n. 49 del 1987 è preciso su questa materia. Non neghiamo naturalmente che nelle relazioni internazionali del paese vi debba essere largo spazio per la cooperazione commerciale ed industriale tra paesi progrediti e paesi in via di sviluppo; questo campo va, anzi, incentivato. Siccome però conosciamo le relazioni internazionali, sappiamo che molte volte il pacchetto della cooperazione serve, come aggiunta, per facilitare i rapporti industriali, commerciali o affaristici, e che questa è una deviazione netta dall'obiettivo della legge. Quindi, la distinzione tra le responsabilità della cooperazione sotto il controllo del Ministero degli esteri, che si muove in una logica del tutto diversa, e quelle del Ministero del commercio con l'estero, che tende a migliorare le relazioni dell'Italia, deve essere più esplicita, più netta.

Questi punti in alcuni articoli della legge sono ambigui: ricordo che al momento dell'approvazione, avendo espresso queste preoccupazioni, si disse che si trattava di una nostra malizia, di un nostro sospetto. Ebbene, indicazioni concrete circa questa commistione potrebbero essere utili per correggere le disposizioni di legge, in modo da rendere nettamente distinte politiche che apprezziamo ma che devono muoversi in logiche nettamente separate. Se si vuole fare una metropolitana si può fare, ma questo non ha nulla a che fare con la cooperazione, con il sostegno dei popoli. Su questo bisogna essere molto espliciti e noi lo saremo perchè abbiamo qualcosa da dire in ordine al lavoro parlamentare che ha preceduto l'approvazione della legge n. 49 del 1987.

Ho perplessità circa la caduta quantitativa delle risorse che è grave e che fa parte di un modo di procedere che nel nostro paese si è affermato: quando c'è da contenere la spesa



non esistono criteri selettivi, si colpisce in tutte le direzioni, le spese di investimento sono uguali a quelle ordinarie, quelle per la cooperazione sono uguali ad altre spese, e tutto ciò in aggiunta all'inflazione può determinare un calo di risorse in questo settore. Occorre esaminare il problema di mantenere una certa percentuale rispetto al PIL, che nei punti raggiunti è al di sotto degli obiettivi che l'ONU ha fissato.

Mi sembrerebbe invece opportuna una voce specifica di bilancio per quanto riguarda le organizzazioni non governative; sono infatti piuttosto dubbioso sull'utilità delle percentuali, perchè significano sempre la sistemazione *una tantum* di risorse e potrebbero nascondere sacche di improduttività o introdurre elementi di equivoco. Non vorrei che attraverso le percentuali si accreditasse l'idea che le finalità dell'articolo 1 della legge n. 49 del 1987 riguardino solo le organizzazioni non governative; non vorrei che i progetti a voi affidati, che rientrano anche nelle finalità del Governo, nell'attuazione presentassero un disimpegno. Sarei cauto nell'idea di fissare una percentuale da rivedere di anno in anno in rapporto all'esame concreto delle attività svolte, mentre sarei favorevole ad istituire una voce specifica di bilancio, perchè questo tipo di cooperazione non governativa che rientra nelle vostre finalità servirebbe, aumentando di anno in anno i fondi in rapporto alle attività concrete, a introdurre elementi di selettività. Vi è il rischio potenziale che il pluralismo delle organizzazioni non governative reca con sé; non accetto critiche qualunquistiche, ma il pluralismo mette insieme associazioni che operano e associazioni che non operano; non dobbiamo fare nessuna attività censoria, ma dobbiamo far sì che vincano i migliori e introdurre quindi incentivi, prevedere l'aumento delle risorse in rapporto allo svolgimento delle attività. A tal fine una voce specifica in bilancio è più utile della fissazione di percentuali.

Ripeto che sarebbe opportuno avere una documentazione aggiuntiva sui punti da modificare. È necessario infatti che la Commissione affari esteri del Senato prenda iniziative adeguate, dal momento che le nostre audizioni non sono accademia ma uno strumento concreto di lavoro.

BOFFA. Da quando abbiamo iniziato i lavori di questa indagine conoscitiva, oggi è la prima volta che ascoltiamo testimonianze di fonte non governativa. Mi rammarico perchè per una audizione di questa importanza abbiamo a disposizione solo un'ora di tempo, a causa dei lavori dell'Assemblea.

Porro ora delle domande, ma mi rendo conto che non sarà possibile approfondire, come sarebbe invece necessario, alcune questioni, tanto più che dalle testimonianze è emerso un quadro piuttosto negativo della nostra politica di cooperazione. Mettendo insieme testimonianze diverse, italiane e straniere, risulta che la legge n. 49 - alla cui elaborazione io peraltro non ho partecipato - ottiene giudizi positivi, perfino lusinghieri sia in Italia, ripeto, che all'estero, mentre la sua applicazione è rimasta in gran parte lettera morta. Ai nostri ospiti vorrei chiedere un giudizio complessivo a questo riguardo, proprio perchè esponenti delle organizzazioni non governative, quindi esperti di questa attività. Da quanto è stato detto finora appare chiaro che il loro giudizio sia alquanto negativo; però vorrei che aggiungessero anche un loro giudizio complessivo sull'attività della cooperazione allo sviluppo portata avanti dall'Italia dopo l'approvazione della legge n. 49. Ascolterei volentieri una vostra opinione su priorità, indirizzi e scelte che ritenete possano essere utili alla nostra politica di cooperazione, anche se sinteticamente una tale opinione è stata già espressa in modo abbastanza chiaro quando si è detto che l'autosviluppo dei popoli, principio ispiratore della legge, si è ridotto a poca cosa per non dire a nulla. Inoltre vorrei un vostro giudizio su come si è arrivati a questa situazione. Perchè per due anni questa legge è rimasta lettera morta? È vero che non è il solo caso, perchè spesso le leggi in Italia o non vengono applicate o vengono stravolte nella loro applicazione.

La terza domanda riguarda più direttamente il principale attore della cooperazione allo sviluppo, cioè il Ministero degli affari esteri. Qui si è discusso molto se fosse stato giusto affidare al Ministero degli esteri la competenza in questo settore. Non mi sembra ne siano risultati argomenti tali da inficiare la conclusione cui è arrivato il legislatore e cioè che il

Ministero degli esteri sia l'organismo più adatto, almeno in teoria, a gestire la politica di cooperazione. Vorrei però sapere dai rappresentanti delle organizzazioni non governative se hanno trovato adeguate le strutture di cui dispone il Ministero degli esteri o se le hanno trovate superate e non idonee a portare avanti questa politica di cooperazione.

Vorrei chiedere infine quanto le esperienze di cooperazione popolare arrivino a pesare sull'impianto generale di progettazione e di definizione delle priorità, degli indirizzi e dei criteri della nostra politica di cooperazione.

GIOLITTI. Signor Presidente, prima di porre delle domande ai nostri ospiti, vorrei segnalare alla Commissione che il tempo a nostra disposizione non è sufficiente per approfondire alcune questioni, tenuto conto anche della ricchezza di informazioni e di esperienze che i nostri ospiti possono dare alla Commissione. Come diceva anche il collega Boffa, sarebbe utile invece un approfondimento, considerato che è la prima volta che ascoltiamo le organizzazioni non governative.

PRESIDENTE. Desidero ricordare al senatore Giolitti che la riunione di oggi era stata considerata urgente dalla Commissione, quindi si è ritenuto opportuno non rinviarla. La seduta odierna doveva servire ad una prima presa di contatto. Mi rendo conto che il tempo a nostra disposizione non è sufficiente per approfondire alcuni argomenti; eventualmente, se la Commissione lo riterrà opportuno, si potrà organizzare un altro incontro con i nostri ospiti.

ROSATI. Signor Presidente, se il poco tempo ancora a disposizione lo utilizzassimo per porre alcune domande, in una successiva audizione gli ospiti potrebbero rispondere alle stesse con la dovuta ampiezza.

PRESIDENTE. Abbiamo ancora il tempo di rivolgere alcune domande ai nostri ospiti; potremo poi stabilire una nuova seduta per completarla.

GIOLITTI. Mi associo alle domande che sono già state poste ai nostri ospiti dai colleghi

che mi hanno preceduto. Vorrei aggiungere solo due domande brevissime.

La prima: lo sconcertante livello del 2 per cento dei fondi disponibili, che tanto ha preoccupato il senatore Taviani, in che misura, a vostro giudizio, è dovuto ad un indirizzo, ad una volontà di scelta e in che misura invece è conseguenza di deficienze di coordinamento ed inefficienze di gestione?

E parimenti quei ritardi - è questa la seconda domanda - quelle lunghezze esorbitanti dei tempi nello svolgimento delle pratiche in che misura è dovuto ad inconvenienti di carattere normativo, a meccanismi procedurali eccessivamente farraginosi, che quindi si può proporre di correggere in sede legislativa, ed in che misura è dovuto ad inefficienze di gestione da parte governativa, che sono state denunciate in questa sede, per quanto riguarda il modo di essere e di funzionare della direzione generale e degli organismi che gravitano nell'ambito della direzione generale stessa?

ORLANDO. Vorrei limitarmi semplicemente a fare una constatazione che ho già fatto in occasione della precedente audizione, costatazione oggi confermata dalle relazioni che abbiamo ascoltato.

Ritengo che, al di là delle carenze di gestione e di procedura, ci sia una vera e propria crisi negli indirizzi generali nella politica di cooperazione, ossia vi è una difficoltà di veder applicato l'articolo 1 della legge n. 49. Ho l'impressione, da quanto abbiamo ascoltato, che si voglia confinare le organizzazioni non governative in una sorta di ghetto, cui attribuire una quota che oggi è del 2 per cento, e che domani potrebbe aumentare, ma, anche in questo caso, continuerebbe questa ghettizzazione.

Si sta creando una situazione in forza della quale il Governo, sulla base delle richieste dei paesi destinatari, con la mediazione delle imprese, finisce per disattendere gli obiettivi e gli indirizzi fissati dall'articolo 1 della legge n. 49.

Ciò ha come conseguenza che le organizzazioni non governative, le quali pure - lo abbiamo ascoltato nell'intervento di uno dei Sottosegretari - vantano attività che sono

apprezzate da tutti, rischiano di essere confinate nell'esecuzione di micro-progetti, spesso totalmente distaccati dagli auspicati *country programs*. Questo tipo di programma, del resto, è più o meno fantomatico, poichè non siamo riusciti ancora ad identificare un progetto-paese che abbia un suo disegno compiuto e che abbia delle finalità precipe da raggiungere.

Quando il sottosegretario agli affari esteri, onorevole Agnelli, dice che il Governo argentino vuole la metropolitana o che un altro paese vuole il riso, e non vuole altro, o desidera aiuti alimentari, per soddisfare i bisogni alimentari della popolazione, ebbene, questo potevamo farlo con il FAI, che è stato invece soppresso, proprio perchè intendevamo dare finalità ben precise alla cooperazione allo sviluppo.

Vi è ora anche la risoluzione della Commissione affari esteri della Camera, che finisce per disattendere uno dei pilastri su cui deve invece poggiare l'azione della cooperazione allo sviluppo.

Desidererei che i nostri ospiti di oggi, oltre a rispondere alle domande che sono state loro rivolte, ci forniscano elementi che dimostrino concretamente l'attuale crisi di indirizzo all'interno della cooperazione allo sviluppo, gli esempi di casi che da tale crisi derivano, secondo la richiesta avanzata puntualmente dal senatore Granelli. Chiederemo successivamente al Presidente di riconvocare i responsabili del Governo, perchè poi, di fronte alla massima autorità governativa, possiamo dimostrare quali sono i risultati delle audizioni svolte ed esprimere le nostre opinioni in merito. Ciò perchè - lo ribadisco ancora una volta - se dobbiamo modificare o riformare la legislazione vigente, non è per farne una peggiore. Abbiamo la dimostrazione che le cose finora non hanno funzionato e dobbiamo riflettere: per questa riflessione le nostre audizioni sono preziose.

ROSATI. La prima osservazione che vorrei fare è che le organizzazioni non governative, nel corso della nostra indagine conoscitiva, hanno ricevuto ben più ampi elogi da parte del Governo di quanti oggi il Governo stesso non abbia avuto da parte loro. Questa sfasatura credo denoti un differente approccio, che

sarebbe opportuno approfondire nello sviluppo della nostra indagine.

Le domande fin qui poste dai colleghi mi trovano concorde, perchè fanno capire quale unitarietà di impostazione vi sia nella nostra ricerca.

Non ripeto, proprio per questo motivo, cose già dette dal senatore Granelli e da altri circa l'applicazione e la gestione della legge n. 49. Vorrei invece che i nostri interlocutori ci fornissero un contributo che ci permettesse di orientarci meglio su questi temi e in particolare su quale progetto di insieme possiamo immaginare, nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, un progetto che non dequalifichi ulteriormente il ruolo e l'attività delle organizzazioni non governative, che non svilisca la cooperazione popolare, che non può essere tenuta come un fiore all'occhiello, da vantare nelle occasioni domenicali, ma da celare dietro l'angolo nei giorni feriali. Cosa proponete perchè questa parte della cooperazione allo sviluppo si colleghi alle altre in modo da stabilire una connessione organica con la domanda di cooperazione? (mi ricollego in questo a quanto detto dal senatore Serri).

Dobbiamo attuare una riforma legislativa, oppure una sorta di riforma istituzionale nella gestione della cooperazione, attraverso, ad esempio, la creazione di un'apposita agenzia? L'ipotesi è stata formulata nel corso di questa indagine dal sottosegretario Raffaelli ed anche voi vi siete riferiti nelle vostre relazioni a questo tipo di strumento. La proposta di nuovi strumenti di gestione implica un giudizio sulla legislazione vigente e sull'attuale collocazione della cooperazione allo sviluppo: vorrei sapere se voi condividete o meno tale giudizio. Come potrebbe essere organizzata un'agenzia che non riproduca i guasti che avete evidenziato? Oppure - se questa è la opzione da fare - si deve insistere sulla strada intrapresa con altri correttivi?

Sono questi i temi su cui la Commissione dovrà confrontarsi, quando discuterà i risultati dell'indagine. Per questo chiediamo che il vostro contributo, puntualissimo nell'identificazione delle cose che non vanno, sia accompagnato anche da concrete corrispondenti proposte.

PRESIDENTE. Devo anzitutto constatare - ed in questo mi trovo d'accordo con il senatore Boffa - che la prima voce non governativa che abbiamo ascoltato ha messo a nudo una realtà che in effetti tutti conoscevamo, ma che acquisterà certamente maggiore rilevanza per la sede in cui è stata esposta. Si tratta di un quadro di sofferenza che ritengo non possa non preoccuparci, anche perchè sta subentrando in certi ambienti una sorta di giustificazione a questo stato di cose, per cui si afferma che dal momento che la legge va cambiata è inevitabile che la situazione nel frattempo proceda in questo modo.

Ciò che va anzitutto sottolineato è che un'eventuale revisione della legge non può costituire un alibi per continuare in una gestione della legge stessa di basso livello, come abbiamo avuto modo di constatare.

Vi è poi un'altra questione più delicata. Dalle parole dei nostri ospiti e da quanto abbiamo noi stessi constatato, non si è avvertita semplicemente una mancata applicazione della legge, ma si è riscontrata una vera e propria distorsione di alcuni elementi che erano dati da noi per scontati, dal momento che la legge n. 49 è stata il frutto di un consenso piuttosto vasto, e quindi non può essere messa in discussione nelle sue finalità. Al più, e su questo siamo tutti d'accordo, si possono eventualmente rivedere quei meccanismi che non hanno funzionato come ci si aspettava.

Le domande che desidero porre sono le seguenti. Vorrei sapere dai nostri ospiti se sulla base della loro valutazione e dei loro progetti abbiano definito o trovato una soluzione ottimale tra dimensione delle organizzazioni non governative e dimensione dei progetti che potrebbero essere da loro gestiti; se non vi sia per caso la constatazione, *ex post* naturalmente, che una migliore organizzazione delle

organizzazioni non governative (si è parlato di una qualificazione sempre maggiore dei volontari) potrebbe avere una relazione con la dimensione dei progetti tradizionali del volontariato, che un tempo si pensava fossero, e che forse in larga misura sono ancora, di modesta dimensione.

Vorrei capire fino a che punto, invece, le organizzazioni governative, con una diversa qualificazione e più ampie dimensioni, potrebbero proporre o ipotizzare, in una condizione diversa di programmazione, progetti di maggiori dimensioni.

Vorrei infine sapere quanto incidono nelle vostre attività i progetti di formazione. È mia personale convinzione che per la formazione dovremmo investire molto di più, poichè essa rappresenta una delle questioni chiave dell'autosviluppo. Desidererei quindi sapere che rapporto si è determinato con l'ufficio che si occupava di formazione, tanto più che ciò si può collegare a quanto detto dal collega Serri circa un coinvolgimento nella formazione anche di cittadini non italiani.

Ringrazio, infine, i nostri ospiti per aver accolto il nostro invito a partecipare ai lavori della Commissione, riservandoci di fissare un'altra seduta per consentire a tutti i colleghi di formulare ulteriori domande o riflessioni e per consentire ai nostri ospiti di fornire le loro risposte. Dichiaro conclusa l'audizione.

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

*I lavori terminano alle ore 16,35.*

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

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

DOTT. ETTORE LAURENZANO