

# SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

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

(Affari esteri)

### 18° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MARTEDÌ 5 FEBBRAIO 1985

Presidenza del Presidente TAVIANI

#### INDICE

##### Disegni di legge in sede deliberante

«Norme relative agli interventi straordinari per la lotta alla fame nel mondo» (679), d'iniziativa del senatore Malagodi e di altri senatori

«Modifiche ed integrazioni alla legge 9 febbraio 1979, n. 38, concernenti la cooperazione dell'Italia con i paesi in via di sviluppo e interventi straordinari di emergenza aventi il carattere dell'eccezionalità» (826), d'iniziativa dei senatori Pozzo e Romualdi

«Modifiche alle disposizioni sulla cooperazione tecnica con i Paesi in via di sviluppo» (838), d'iniziativa del senatore Salvi e di altri senatori

«Realizzazione di programmi integrati plurisettoriali in una o più aree sottosviluppa-

te caratterizzate da emergenza endemica e da alti tassi di mortalità» (1091), approvato dalla Camera dei deputati

«Istituzione del servizio speciale per gli interventi straordinari e di emergenza» (1105), d'iniziativa del senatore Anderlini e di altri senatori

**(Seguito della discussione congiunta e rinvio)**

PRESIDENTE .....	Pag. 2, 10, 16
DELLA BRIOTTA, <i>relatore alla Commissione</i> .....	12, 13
FERRARA SALUTE (PRI) .....	10, 12, 13
MARTINI (DC) .....	6, 12, 13
ORLANDO (DC) .....	13
PIERALLI (PCI) .....	13
SIGNORINO (Misto PR) .....	13
VELLA (PSI) .....	2

*I lavori hanno inizio alle ore 10,30*

#### **DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE**

- «**Norme relative agli interventi straordinari per la lotta alla fame del mondo**» (679), d'iniziativa del senatore Malagodi e di altri senatori
- «**Modifiche ed integrazioni alla legge 9 febbraio 1979, n. 38, concernenti la cooperazione dell'Italia con i paesi in via di sviluppo e interventi straordinari d'emergenza aventi il carattere dell'eccezionalità**» (826), d'iniziativa dei senatori Pozzo e Romualdi
- «**Modifiche alle disposizioni sulla cooperazione tecnica con i Paesi in via di sviluppo**» (838), d'iniziativa del senatore Salvi e di altri senatori
- «**Realizzazione di programmi integrati plurisettoriali in una o più aree sottosviluppate caratterizzate da emergenza endemica e da alti tassi di mortalità**» (1091), approvato dalla Camera dei deputati
- «**Istituzione del servizio speciale per gli interventi straordinari e di emergenza**» (1105), d'iniziativa del senatore Anderlini e di altri senatori  
(Seguito della discussione congiunta e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione congiunta dei disegni di legge: «Norme relative agli interventi straordinari per la lotta alla fame del mondo», d'iniziativa dei senatori Malagodi ed altri; «Modifiche ed integrazioni alla legge 9 febbraio 1979, n. 38, concernenti la cooperazione dell'Italia con i paesi in via di sviluppo e interventi straordinari d'emergenza aventi il carattere dell'eccezionalità», d'iniziativa dei senatori Pozzo e Romualdi; «Modifiche alle disposizioni sulla cooperazione tecnica con i Paesi in via di sviluppo», d'iniziativa dei senatori Salvi ed altri; «Realizzazione di programmi integrati plurisettoriali in una o più aree sottosviluppate caratterizzate da emergenza endemica e da alti tassi di mortalità», già approvato dalla Camera dei deputati; «Istituzione del servizio speciale per gli interventi straordinari e di emergenza», d'iniziativa dei senatori Anderlini ed altri.

Ricordo che l'assenso del Presidente del Senato alla richiesta di attivazione dell'impianto audiovisivo, ai sensi dell'articolo 33, quarto comma, del Regolamento, si intende concesso per tutto il corso della discussione generale. Tale forma di pubblicità verrà quindi adottata per tutto il corso della seduta.

Riprendiamo la discussione generale iniziata nella seduta del 31 gennaio scorso.

VELLA. Onorevole Presidente, non credo che nella discussione che stiamo affrontando sia utile ed opportuno approfondire tutta la tematica relativa agli aiuti in favore dei paesi in via di sviluppo. La nostra analisi va rivolta in particolare al disegno di legge n. 1091 che ha già ottenuto

un largo consenso alla Camera dei deputati, evitando di compiere un'analisi del provvedimento che riparta dal punto zero.

Occorre approvare il disegno di legge con la massima celerità, soffermando la nostra attenzione non tanto sulle polemiche insorte durante l'iter legislativo quanto sul contenuto dell'articolato, spinti dalla comune convinzione che esiste un'emergenza da affrontare con interventi straordinari ed urgenti.

Dobbiamo preoccuparci di trovare una struttura organizzata provvisoria e contingente, fornita di mezzi adeguati che ci dia la possibilità di intervenire per realizzare programmi integrati plurisetoriali nelle aree caratterizzate da emergenza endemica e da altri tassi di mortalità e che non precluda la possibilità di varare una nuova legge organica sulla cooperazione allo sviluppo che contenga e rechi in una visione organica e globale gli interventi sia ordinari che straordinari.

L'efficacia provvisoria della soluzione di cui al disegno di legge n. 1091, fissata dall'articolo 1, dimostra che non si vogliono creare - come altri sostengono - carrozzoni improduttivi e clientelari, ma che si intende agire in un periodo limitato con la massima celerità per salvare vie umane, finalità che sinora ci viene impedita anche dal protrarsi di un dibattito troppo lungo che va concluso celermente.

La figura originariamente ipotizzata dell'Alto Commissario e dei poteri ad esso attribuiti trovava e trova giustificazione nella necessità di snellire le procedure di intervento e i meccanismi di controllo e non suona sfiducia verso la gestione degli organi a cui la legge n. 38 demanda specifiche competenze nel settore. Non si può sostenere - come altri senatori hanno voluto sostenere nella discussione - che il Dipartimento per la cooperazione allo sviluppo o altri enti e lo stesso Ministero degli affari esteri siano assoggettabili o influenzabili nelle scelte da pressioni operate da gruppi economici e che conseguentemente il disegno di legge n. 1091 avrebbe lo scopo di superare tali fenomeni perchè, se le pressioni ci sono state nel passato, ci saranno anche dopo che il disegno di legge che oggi discutiamo sarà approvato.

Dobbiamo quindi preoccuparci che tali pressioni siano ininfluenti e non condizionino la programmazione degli interventi. Il disegno di legge trova la sua ragione nel fatto che la legge n. 38 non risolve il problema dell'emergenza e l'esistenza dei residui passivi e di somme inutilizzate ne è la più lampante riprova.

La figura dell'Alto Commissario o del sottosegretario di Stato per gli affari esteri con i poteri di commissario straordinario, quindi, è da considerare indispensabile ai fini dello snellimento delle procedure per gli interventi straordinari.

L'articolo 1 del disegno di legge fa riferimento a programmi finalizzati a garantire la sicurezza alimentare e sanitaria e ad interventi infrastrutturali di supporto alla produzione, conservazione, distribuzione di prodotti che non compromettano lo sviluppo delle produzioni alimentari locali e lo sviluppo economico endogeni, come messo anche in rilievo dal senatore Della Briotta nella sua relazione. Queste giuste finalità vengono perseguite non solo dal nostro Paese, tramite rapporti bilaterali, ma da organismi internazionali, della stessa CEE e dalle associazioni del volontariato.

Non è nemmeno molto facile, inoltre, nei paesi ad elevato tasso di mortalità stabilire se a volte ci si trova di fronte a necessità connesse a calamità naturali straordinarie che richiedono interventi urgenti o se la situazione di emergenza sia ormai stabilizzata in maniera tale da non essere più considerata come un evento richiedente interventi di carattere straordinario e quindi di competenza del Dipartimento per la cooperazione allo sviluppo.

Alla luce di queste due ultime considerazioni occorrerà forse precisare il rapporto che nel periodo considerato dal disegno di legge dovrà instaurarsi tra il Commissario straordinario e il Ministro degli affari esteri, per assicurare un coordinamento migliore tra gli interventi di competenza del Commissario straordinario e gli altri interventi da me sopracitati.

Ho sempre sostenuto, dopo aver visitato i paesi dell'Alto Volta e del Niger con una delegazione della Commissione affari esteri del Senato guidata dal presidente Taviani, che una delle esigenze da considerare come prioritaria per correggere il rapporto Nord-Sud sia quella di coordinare la programmazione a livello nazionale e mondiale per individuare e stabilire i settori di intervento, i territori sul quali si deve intervenire e chi deve intervenire. Questa esigenza che oggi ribadisco mi dà la possibilità di affermare che è indispensabile costituire la figura del Commissario straordinario e una struttura più agile e snella per salvare migliaia di persone che muoiono ogni giorno per fame e sete, come è altresì necessario non perdere di vista il problema della programmazione e degli interventi coordinati nella fase dell'emergenza, che possono essere garantiti dal Ministero degli affari esteri nel cui ambito deve operare il Commissario straordinario.

Questa impostazione è già contenuta nella legge n. 38 e viene ribadita nel disegno di legge n. 1091, L'articolo 3 della legge n. 38 infatti stabilisce che il CIPES è presieduto dal Ministro degli affari esteri, così come l'articolo 2 del disegno di legge n. 1091 ribadisce che il Ministro degli affari esteri ha la competenza di proporre al CIPES le aree di intervento.

Credo che, precisati questi aspetti, si possa varare il provvedimento senza temere di costituire un apparato a sè stante o un nuovo dipartimento o una nuova struttura stabile che possa offrire il fianco ad altre critiche.

Sui contenuti e sulle finalità del disegno di legge esprimo il mio consenso. L'aspetto dello sviluppo rimane il punto fondamentale della politica della cooperazione e commetteremmo un grave errore se sottovalutassimo la necessità di attuare interventi diretti ad arrestare il processo di desertificazione, a incentivare le produzioni locali con il coinvolgimento delle popolazioni interessate per favorire uno sviluppo endogeno e autocentrato, a rilanciare le attività agricole, a realizzare i servizi pubblici primari, a risolvere i problemi dell'accesso al credito e quelli monetari. Ci assumeremmo ciononostante gravi responsabilità se non raggiungessimo gli obiettivi che si prefigge il disegno di legge per affrontare l'emergenza. Nessuno può negare, ripeto, che ci siano ritardi e sperperi, inefficienze organizzative per consentire aiuti urgenti a favore di popolazioni che rischiano di scomparire. I poteri che vengono concessi al Commissario straordinario, i nuovi mezzi e la nuova struttura

organizzativa, il materiale umano previsto per l'espletamento dei compiti relativi, il sistema più celere dei controlli ci convincono della bontà del provvedimento che consentirà di salvare vite umane con aiuti urgenti, tramite un'organizzazione più efficiente. Tale fornitura di alimenti, di farmaci, di attrezzature di pronto soccorso potrà articolarsi in una serie di fasi previste e calcolate, che vanno dall'acquisto dei beni, al deposito, al trasporto, alla distribuzione. È molto importante comunque che venga sempre attuato il principio del coinvolgimento delle popolazioni locali e che si riescano a collegare, per quanto è possibile, gli effetti degli interventi urgenti con quelli perseguiti dalla politica della cooperazione. Gli aiuti alimentari, per esempio, è giusto che siano effettuati in relazione agli specifici bisogni e alle abitudini alimentari delle popolazioni del Terzo mondo e, come del resto è previsto dall'articolo 1, non devono compromettere lo sviluppo delle produzioni alimentari locali e lo sviluppo economico endogeno.

Il disegno di legge prevede che gli aiuti alimentari e sanitari vengano programmati tenendo in particolare considerazione l'infanzia, la maternità e la condizione della donna. Vale a dire i soggetti più deboli e discriminati.

Ho voluto sottolineare questo aspetto perchè ritengo che giustamente gli interventi debbano aggredire la situazione di emergenza, ma debbano altresì concorrere a ridurre ed eliminare gradualmente tutte le forme di ingiustizia e di discriminazione che esistono nei Paesi in via di sviluppo, in particolar modo nei confronti della donna e del fanciullo.

In questa ottica, la possibilità ammessa dall'articolo 4 di concludere accordi con l'UNICEF va accolta con favore per l'esperienza e la specifica competenza di un organismo internazionale all'uopo istituito. Qualche critica è stata mossa all'articolo 3 del provvedimento. Alcuni considerano il personale previsto superiore al fabbisogno e valutano che le procedure per l'assunzione del personale non siano appropriate o siano scorrette. Sotto questo profilo vi è la disponibilità da parte nostra, attraverso ulteriori approfondimenti e chiarimenti, di ricercare soluzioni più efficienti e consone alla funzionalità dell'organizzazione. Riteniamo, inoltre, positiva la possibilità di diffondere il volontariato civile o direttamente o attraverso il finanziamento dei programmi di intervento straordinario, elaborato dagli organismi. Ho potuto constatare di persona, in alcune zone dell'Africa, la preparazione delle associazioni del volontariato, impegnate alla realizzazione di alcuni progetti. La previsione, infine, dell'utilizzo del personale locale viene da me condivisa e caldeggiata. Occorre, però, predisporre programmi di formazione anche in questo settore, per non riproporre forme assistenziali di intervento e per favorire la crescita e l'emancipazione delle popolazioni locali. Sono state messe in risalto le vie già esistenti per interventi ordinari e straordinari, ma rimane fermo il principio che l'emergenza si deve affrontare con interventi urgenti e straordinari. Per questi motivi siamo disponibili per riflettere su alcune particolarità del disegno di legge, a condizione che si giunga ad una rapida decisione e che non si snaturi un provvedimento che ci sentiamo di difendere sino in fondo, senza esitazione e con la piena convinzione di essere nel giusto.

MARTINI. Credo che dobbiamo avvicinarci a questo problema con molta serenità, imposta dalla gravità del problema stesso. Non sono d'accordo con il molto clamore che si è fatto, sia enfatizzando, sia minimizzando, perchè la gravità del problema non consente nè strumentalizzazioni nè mistificazioni, e si constata invece come tentativi del genere sono stati posti in essere da più parti. Il problema è grave nella sua drammaticità e ricco di implicazioni umane, sociali ed economiche, come hanno dimostrato le difficoltà degli interventi operativi.

Sarebbe opportuno un preliminare chiarimento su due termini «sviluppo» ed «emergenza»; chiederei, intanto, una spiegazione a proposito di quella che viene definita «emergenza endemica». L'emergenza è qualcosa di contingente che richiede interventi, appunto, di emergenza, rapidi e brevi nel tempo. Il termine «endemica» contrasta con tutto ciò ed indica qualcosa che ha bisogno di cure che durino a lungo nel tempo. Questa che propongo non è soltanto una ricerca semantica, ma ho lo scopo di individuare gli strumenti di intervento, giacchè per l'emergenza gli strumenti sono quelli da adottare in maniera rapida e di cui si prevede la fine in tempi brevissimi; invece, per l'aiuto allo sviluppo gli strumenti sono da adottarsi in tempi più lunghi e con valutazioni diverse.

Desidero così arrivare ad un interrogativo di fondo: è giusta la separazione gestionale dei due settori: l'immediatezza e la programmazione? Siamo di fronte ad un'apice emergente, fatto di fame e di alta mortalità, alle quali va senz'altro rivolta un'accentuata attenzione, ma che sono conseguenza di una situazione sottostante che sarebbe illogico non curare. Infatti, tutti dicono che questo è il problema essenziale e non va accantonato. Allora, poichè tutti siamo d'accordo che la fame e l'alta mortalità sono la punta emergente di una realtà sottostante, io domando se è possibile mantenere una distinzione tra chi dirige i due settori di intervento, e se la divisione non crei ulteriori difficoltà.

Si parte poi da una constatazione, che credo sia sotto gli occhi di tutti; la insufficienza, non solo di strutture, ma anche di leggi che si applicano, nei momenti di emergenza. Ho sempre seguito da vicino questi tempi perchè condivido le esperienze di persone che hanno grossi impegni di volontariato nei paesi in via di sviluppo.

Siamo partiti dalla constatazione di fatto della incapacità delle strutture attuali a rispondere ai bisogni dell'emergenza: l'iter burocratico per la messa in opera di servizi tesi a soddisfare i bisogni dell'emergenza segue addirittura la prassi delle esportazioni commerciali. Mi domando dunque se non sia più urgente modificare tale prassi che non dar vita ad una figura istituzionale che non si sa come ne affronterebbe il superamento. Sappiamo che non esistono mezzi di trasporto: il problema urgentissimo è quello di metterli a disposizione; sappiamo che esistono difficoltà procedurali che fanno impiegare un mese o un mese e mezzo per far giungere gli aiuti alle popolazioni cui sono destinati: superare queste difficoltà oggettive e reali può essere possibile soltanto prevedendo una gestione ad hoc e specifica, o non implica piuttosto una modifica amministrativa che, ad esempio, distingua la commercializzazione dall'invio di questi strumenti e preveda la utilizzazione di mezzi rapidi altrimenti impossibile?

Non ho mai condiviso il principio che si cominciasse con lo stanziare fondi, anche consistenti, come vi è fatto, senza sapere come sarebbero stati utilizzati. Ricordo i dibattiti alla Camera, anche con i colleghi radicali, in cui dicevo di collegare l'aumento di stanziamenti, alla previsione per utilizzarli. Mi sono sempre sentita rispondere che intanto sarebbe stato opportuno iscrivere in bilancio la previsione dei fondi.

Adesso si lamenta che questi non sono stati spesi; ma ciò è accaduto perchè la struttura a cui sono stati affidati, il dipartimento nel caso specifico, non aveva nè attrezzature, nè personale, nè mezzi conoscitivi per qualificare i bisogni e quella spesa. L'errore è stato l'aumento, anche doveroso, di stanziamenti, di cui non si prevedono canali di utilizzazione.

Abbiamo compiuto, in sede di esame di bilancio 1985, in Commissione, una riflessione che mi è sembrata anche abbastanza attenta sul tema della cooperazione allo sviluppo. Abbiamo anche concluso con un ordine del giorno in cui certo non si sottaceva le difficoltà o la mancanza di strumenti a disposizione, ma si è affermato il principio essenziale che politicamente credo vada ribadito anche in questa occasione: la cooperazione allo sviluppo è un aspetto essenziale della nostra politica estera; anzi, è il rovescio della medaglia della politica per la pace, consapevoli come siamo che i problemi della pace sono messi in pericolo e in gioco anche dal sottosviluppo, dalla fame, dalla miseria.

Allora il problema primo è quello di conservare la titolarità della politica al Ministero degli esteri e anzi unificare quello che gli fosse estraneo; bisogna evitare vecchie e nuove articolazioni che tolgono a chi ha la titolarità di quel dicastero la possibilità di determinarne linee politiche e necessarie modifiche.

Non c'è dubbio, ad esempio, che debbano essere operate modifiche strutturali dei mezzi con i quali ci si attrezza per l'emergenza. Non a caso i disegni di legge che abbiamo presenti, e specialmente quelli dei senatori Malagodi e Anderlini (non quello di Salvi, firmato anche da me, che si riferisce ai problemi del volontariato) prevedono una sezione particolare, all'interno del Ministero degli esteri, che si preoccupi dei problemi dell'emergenza. Se invece volessimo rendere autonomo dalla politica estera il problema della cooperazione allo sviluppo dei paesi poveri, dovremmo avere il coraggio di agire come altrove si è fatto: istituire un Ministero «per la cooperazione allo sviluppo» (come ad esempio in Olanda); ma allora si deve aprire un dibattito che è culturale e politico, ed agire di conseguenza; io sono tra coloro che ritengono che il Ministero degli esteri debba essere titolare della «cooperazione», perchè considero questa attività come un aspetto particolarissimo e qualificante della politica estera del nostro paese.

Vorrei soffermarmi ulteriormente sulla equivocità - rilevata anche dalla Commissione affari costituzionali - della figura del «sottosegretario-Commissario straordinario», e sulle difficoltà gestionali conseguenziali, visto che i limiti fra emergenza e aiuto allo sviluppo non sono perfettamente distinguibili. Abbiamo rilevato le difficoltà cui si è andati incontro per la non sollecita utilizzazione degli strumenti economici a disposizione; è importante creare meccanismi idonei mediante modifi-

che legislative, idonea preparazione culturale, strumenti amministrativi trasparenti ed efficaci.

La conoscenza dei problemi nelle singole località è fondamentale per evitare che la possibilità di sviluppo programmata si riveli di fatto nociva alla situazione socio-economica generale della stessa località.

Ma qual è la motivazione contro l'univocità di gestione degli interventi per la cooperazione e lo sviluppo e quelli per l'emergenza?

In particolare il senatore Signorino ha fatto riferimento - e si è verificata qualche reazione in Aula - alla scarsa chiarezza gestionale del Dipartimento, ha parlato di lobby esistenti e che opererebbero in questo campo. Ritengo che, se non vogliamo incorrere nel difetto di cui giustamente il senatore Vella ha parlato, di sospetti reciproci per il passato e per il futuro, occorre essere capaci di esprimere denunce precise ed esplicite, anche nominative. Solo così sarà possibile liberarsi dalle illusioni del passato e premunirsi nei confronti del futuro; per questo condivido la puntualizzazione del senatore Vella.

A proposito del problema del finanziamento, ho letto sulla stampa - e ciò fa parte della mistificazione di questi giorni - che la Commissione bilancio del Senato avrebbe «caricato» il finanziamento sul capitolo di bilancio che è destinato alla cooperazione e lo sviluppo. Vorrei ricordare che nel disegno di legge n. 1091 al nostro esame chiaramente è detto che i 1.900 miliardi proposti sono iscritti nel capitolo di bilancio di aiuto e credito allo sviluppo che abbiamo approvato, assieme all'ultima legge finanziaria, con un aumento di 500 miliardi.

Nel testo originariamente approvato dalla Camera si prevedeva un finanziamento di circa 400 miliardi con l'imposta straordinaria sulle sigarette che, per ovvi motivi, fu modificato dal Governo quando emanò il decreto-legge, e fu perciò stanziata quella cifra nel bilancio '86.

La Commissione bilancio ha analizzato il modo di finanziamento del disegno di legge n. 1091 precisando che si sono distratti finanziamenti già esistenti per gli interventi nei paesi in via di sviluppo a favore dell'intervento straordinario; è nella logica generale; perciò parlavo di mistificazione perchè quando si afferma che «questa legge», forse per la prima volta, destina per la lotta contro la fame nel mondo 1.900 miliardi (1.500 sono già stati approvati nell'ultimo bilancio, e si è previsto, nel bilancio 1986, un accreditamento di 400 miliardi) la novità è nel fatto che erano destinati ai «paesi in via di sviluppo», oggi si pongono a disposizione dell'emergenza.

Il dipartimento del Ministero degli esteri che finora ha gestito gli aiuti allo sviluppo, con tutte le difficoltà rilevate, si è visto dimezzare il proprio potenziale per gli interventi in parte già programmati.

Mi sembra poco serio, nei confronti dell'opinione pubblica che deve essere informata di come stanno le cose, presentare come una grossa innovazione l'accREDITAMENTO di fondi già operato per questo anno e programmato per l'anno prossimo.

Al problema che oggi trattiamo è legato quello della modifica della legge n. 38 del 1979, sia per l'impostazione generale, sia per la norma che prevede gli interventi nei paesi in via di sviluppo in caso di emergenza. Proprio uno specifico articolo della legge n. 38 è stato spesso utilizzato e ad esso si ricorre anche in questi giorni per l'intervento in situazione di emergenza. La relazione del Dipartimento



in nostro possesso, e anche l'impegno di questi giorni smentiscono le notizie secondo i quali l'Italia è stata assente dall'aiuto allo sviluppo e all'emergenza dei paesi poveri. Già in sede di bilancio sono state portate a conoscenza di tutti le cifre, che nessuno ha contestato; il problema è di non perdere tempo, utilizzando immediatamente, e con gli strumenti esistenti, tutti gli interventi urgenti e necessari. L'esperienza ha dimostrato che la legge n. 38 ha bisogno di alcune modifiche, rendere più efficace e più accentuata la nostra presenza nei paesi sottosviluppati, e credo sia importante che, esaurito questo provvedimento, lo prendiamo in esame.

Nella chiarezza indispensabile per evitare alcune mistificazioni, mi auguro che la legge di cui parliamo consenta di prendere provvedimenti adeguati per situazioni di emergenza, che indubbiamente rispondono ad una logica del tutto particolare, senza tuttavia dimenticare il collegamento con i più vari temi dello sviluppo. Inoltre, coerentemente con quanto abbiamo detto in occasione dell'esame del bilancio e con gli ordini del giorno allora approvati, è importante che, nel momento in cui si individuano gli strumenti per la gestione di questo specifico servizio, si affermi che la titolarità della politica per l'aiuto allo sviluppo deve essere ricondotta, sia pure con meccanismi particolari, alla responsabilità del Ministro degli affari esteri, come uno degli elementi qualificanti della nostra politica estera; quindi è necessario porre la massima attenzione per trovare forme efficaci e non estranee al nostro diritto costituzionale, per una indispensabile chiarezza giuridica della figura che gestirà questi interventi.

È senz'altro di primaria importanza offrire strumenti chiari, ma non mi pare che il disegno di legge in esame affronti adeguatamente questo punto: mi riferisco, ad esempio, al necessario superamento del fatto che la erogazione di alcuni prodotti o medicinali segue le norme che regolano le attività commerciali. Si devono individuare i criteri da seguire quando si interviene per i paesi poveri. Anzitutto il rispetto della volontà, della cultura, delle usanze dei paesi di accoglienza; c'è da prevedere meglio il collegamento con i volontari che sono, o possono essere, nei paesi in cui si interviene.

Il disegno di legge in esame, a differenza degli altri presentati dai senatori Malagodi e Anderlini, prevede l'utilizzo delle organizzazioni di volontariato, ma - paradossalmente - non la loro partecipazione all'individuazione delle zone di intervento e alla gestione. Ritengo che coloro che pagano di persona possano dare un contributo insostituibile alla programmazione dei servizi; operando già in certe zone, sono estranei a condizionamenti che non siano le reali esigenze delle popolazioni. Sono persone normalmente disposte a collaborare, credo sia utile coinvolgere, tanto più che nel disegno di legge vengono previste le collaborazioni dei tecnici, che peraltro comportano una spesa.

La collaborazione dei volontari è necessaria anche nella fase dell'individuazione dei criteri, così come è indispensabile la continua connessione con gli organismi internazionali preposti agli interventi in caso di emergenza: e qui ad esempio è stata ricordata l'azione dell'UNICEF; mi sembra importante.

Mi auguro che si trovi il modo di collegare l'intervento ordinario e l'intervento straordinario per i paesi colpiti da calamità; non si tratta di

privilegiare l'una o l'altra tesi, ma di trovare i mezzi per l'efficacia e la capacità di intervento.

C'è la proposta - e mi sembra la formula più logica - di istituire un comitato ristretto. Mi auguro che in quella sede si trovi la soluzione a tutti i problemi che sono stati sollevati. Del resto il relatore ha iniziato il suo intervento prospettando la possibilità di apportare emendamenti per rendere più efficace e lineare il tipo di intervento previsto dal disegno di legge in esame; auspico pertanto che in sede di comitato ristretto si trovi una formulazione che risponda a questa volontà e che renda il nostro paese più presente sulla linea degli aiuti allo sviluppo. L'Italia è arrivata in ritardo, ma, nei confronti di altri paesi del mondo, sta oggi marciando con una accelerazione che credo faccia onore alla nostra politica estera e al nostro paese in generale.

PRESIDENTE. Colleghi, per improrogabili impegni dell'Assemblea è necessario interrompere la nostra discussione per qualche minuto. Non facendosi osservazioni, la seduta è pertanto sospesa.

*(I lavori sospesi alle ore 11,15, sono ripresi alle ore 11,50).*

PRESIDENTE. Riprendiamo i nostri lavori.

FERRARA SALUTE. Signor Presidente, colleghi, non mi soffermerò su tutti gli aspetti relativi alle finalità ed al contenuto di questo disegno di legge ed in generale sulla questione della cooperazione e degli aiuti ai paesi in via di sviluppo o in grave crisi. Questi problemi sono ampiamente conosciuti in tutte le loro caratteristiche oggettive e ne sono stati esaminati tutti gli aspetti in relazione a ciò che attualmente si fa e a quanto si può fare in futuro, comprese le analisi e le diagnosi di carattere sociologico. Mi soffermerò invece soltanto - e molto brevemente - sugli aspetti di questo disegno di legge che a mio avviso rischiano di creare dei problemi: ossia sui pericoli che presenta la formulazione di questo provvedimento dal punto di vista della sua reale efficienza, dato che la mancanza di chiarezza, anche in alcuni punti importanti e nell'impostazione generale, rischia di alimentare polemiche, diffidenze e conflitti all'interno delle stesse istituzioni esistenti, a tutto svantaggio delle finalità che il disegno di legge si propone. Non mi riferisco ai conflitti e alle polemiche su singole persone o sulle lobbies rilevate dal collega Vella e dalla collega Martini: questo è un aspetto del problema che evidentemente non può essere considerato in un disegno di legge; mi riferisco invece alle possibili diverse interpretazioni che in qualche misura possono derivare in sede di applicazione del provvedimento.

La Commissione affari costituzionali ci ha posto di fronte ad un problema: nel momento in cui si prevede la figura del Sottosegretario di Stato con poteri di commissario straordinario è necessario definirne dettagliatamente le competenze per rimanere più chiaramente all'interno dei principi istituzionali. Questo non è un problema formale e neppure una polemica prematura o infondata; del resto esistono preoccupazioni oggettive in proposito. Pertanto dobbiamo fare qualcosa che escluda possibili divergenze di interpretazione, ma mi soffermerò

più dettagliatamente su questo problema quando giungeremo al vero e proprio esame dell'articolo.

Comunque, il primo momento di incertezza è connesso all'articolo 1 che prevede la figura del Sottosegretario di Stato per gli affari esteri con poteri di commissario straordinario. Su questo esistono anche alcuni precedenti; tuttavia non mi sembra che sia in ogni caso una soluzione felice. Mi pare indubbio che si crea una figura che da una parte ha una rilevante autonomia di decisione, ma dall'altra è inquadrata nella responsabilità politica del Ministero degli affari esteri, poichè si conferma tale responsabilità come si evince dall'ultimo comma dell'articolo 4. Infatti esso dispone: «Il commissario straordinario può essere delegato dal Ministro degli affari esteri a concludere accordi, nell'ambito delle competenze rientranti nei programmi straordinari previsti dalla presente legge, con i paesi destinatari degli interventi, con le agenzie delle Nazioni Unite e gli altri organismi internazionali, in particolare con quelli impegnati per l'aiuto all'infanzia, alla maternità e alle condizioni della donna».

Quindi, ecco che alla figura di un Commissario fornito a priori di una sua delega di fonte autonoma, la Presidenza del Consiglio, e che trae il suo potere dalla legge si sovrappone quella di un Commissario che per particolari materie, peraltro importanti, deve essere delegato dal Ministro degli esteri. Non mi sembra cioè che sia stato risolto con chiarezza quello che è difficilissimo da risolvere: creare un organo dotato di ampi poteri legali per agire al di fuori di intralci e di lentezze dei canali istituzionali, come si è fatto anche all'estero per questi casi, rispettando il quadro generale delle nostre garanzie istituzionali.

Resta qualcosa da discutere, sempre ripeto, al di fuori di ogni tentativo di processo alle intenzioni. Esiste proprio una oscurità di carattere istituzionale e legislativo che potrebbe essere fonte di gravi conseguenze.

Devo anche notare che non è molto chiara la questione, di cui tanto si è parlato, relativa all'urgenza per realizzare interventi di carattere straordinario in situazioni di emergenza, quella stessa che era prevista nella legge n. 38 alla lettera *d*) dell'articolo. Però, questa legge non parla tanto di tale problema, quanto di una sorta di caratterizzazione qualitativa ad alta gravità che è costante. In altre parole, abbiamo interventi in situazioni di emergenza endemica; abbiamo interventi in situazioni di «ipo-sottosviluppo», per così dire. Di conseguenza, è stata istituita una struttura che non è fatta solo per operare rapidamente di volta in volta, ma che è pensata per operare anche in periodi di lungo termine e costantemente, il che rende più difficile la soluzione del problema dei controlli e del finanziamento, nel senso della sua straordinarietà per quanto riguarda le forme, visto che nell'articolo 4 si parla delle ordinanze in deroga alle norme sulla gestione del patrimonio. Questa deroga si può capire per qualcosa che va fatta in tre giorni, ma si capisce meno per interventi realizzati su una entità territoriale che è preventivamente definita ed individuata con caratteristiche di durata emergenza. A questo punto, più che la rapidità conta l'autonomia e la possibilità di realizzare in modo non burocratico la trafila degli interventi e la loro soluzione, più che non l'urgenza di saltare certe tappe che riguardano la contabilità. Si

potrebbe studiare al proposito sistemi ad *hoc*, atti al raggiungimento dei risultati voluti.

Ma tutte queste sono questioni di esecuzione. C'è peraltro una scarsa chiarezza in proposito, che va eliminata. In linea generale poi ci sono altri aspetti, ad esempio se sia necessario, in funzione dello studio di destinazioni così particolari e al tempo stesso dell'esecuzione dei piani di questo genere, creare una struttura autonoma piuttosto vasta e complessa, quale quella che emerge dagli articoli 3, 4 e 7. Non si vede chiaramente la fisionomia di questa struttura. Non abbiamo soltanto un'autonomia di decisione in ordine al contenuto dell'intervento, all'area di destinazione, ai modi di intervento e ai tipi di aiuto, ma abbiamo anche un'autonomia in ordine all'organizzazione della struttura del Commissariato. In sede legislativa noi dobbiamo decidere con maggiore chiarezza i criteri, l'ampiezza e la strutturazione di questo Commissariato, oppure dobbiamo delegare in modo più autonomo al Commissario.

Insomma, secondo me, questo disegno di legge, per usare una espressione poco aulica, non è «nè carne nè pesce» dal punto di vista degli scopi che si propone e delle forme istituzionali nelle quali si inquadra.

Queste sono le riserve estremamente brevi che mi sentivo di fare. Riserve che, se non emergesse da un aggiustamento del testo una soluzione, mi spingerebbero a chiedere se non fosse il caso di fare qualcosa di diverso, cioè di prendere la legge n. 38, partendo dall'articolo 2, e di approntare un testo nel quale accettiamo di chiarire meglio la parte che riguarda l'assistenza alle popolazioni colpite da calamità naturali; cioè se non fosse il caso di partire dalla legge già vigente, limitandoci ad aggiornarla e a darle maggiore consistenza. Se questo non può essere fatto, ritengo che l'esame di questo testo vada svolto con molta attenzione in modo da raggiungere coerenza dal punto di vista istituzionale, chiarezza circa l'autonomia del Commissario e maggiore precisione, se possibile, anche circa l'onere afferente questo tipo di intervento.

Su quest'ultima considerazione desidero fare una osservazione. Già la collega Martini richiamava l'attenzione su questa cifra di 1.900 miliardi, che è una cifra che emerge nell'ultimo articolo della legge senza una giustificazione apparente. Perchè 1.900 miliardi? Ci deve essere una valutazione che non conosco.

DELLA BRIOTTA, *relatore alla Commissione*. Questo lo aveva già detto il relatore. Non occorre fare l'enfasi della scoperta dei «trucchi» della legge.

FERRARA SALUTE. Non ricordavo lo avesse detto anche il relatore.

MARTINI. Ho accennato alla questione perchè i giornali in questi giorni hanno dato la responsabilità della mancata conversione alla Commissione bilancio del Senato.

FERRARA SALUTE. Questo non inficia quanto volevo dire. Devo dissentire su tale problema dalla collega Martini, in quanto quando noi togliamo dal «mucchio» della cooperazione che già esiste una parte e la destiniamo ad un intervento di emergenza, è vero che non aggiungiamo soldi per la fame nel mondo, però individuiamo un settore particolare.

DELLA BRIOTTA, *relatore alla Commissione*. Con una aggiunta ancora, cioè che si tratti di fondi che sono già stati stanziati e non sono stati spesi. Nella polemica contro la distorsione fatta dalla stampa dimentichiamo che questo non è un particolare irrilevante. Nella relazione ho detto che questi sono fondi che ci sono per i ragionieri dello Stato, ma non ci sono nè per l'emergenza nè per lo sviluppo.

MARTINI. Per volontà del Parlamento.

DELLA BRIOTTA, *relatore alla Commissione*. Per mancata capacità di spesa. Il Parlamento sta semplicemente tentando una strada diversa.

FERRARA SALUTE. Dal momento che dobbiamo tirar fuori dal cassetto dei soldi - che in base a quanto dite già ci sono - stornarli e utilizzarli per tale fine, vorrei far notare che in realtà tali somme mancano. Tutt'al più possiamo prendere i soldi dai residui passivi di una partita già destinata allo scopo umanitario, economico e politico della cooperazione e tentare di utilizzarli in altra forma, sempre per questo fine particolare. Si tratta di un aspetto politico - e su ciò richiamo la vostra attenzione - per cui tutti quelli che gridano che l'Italia non ha fatto abbastanza devono tener conto che il nostro paese in tale settore fa quello che può e in qualche caso anche quello che non può. Mi pare molto, anzi mi sembra il massimo che si possa fare perchè non si riescono a reperire altri soldi e non si sono potute certo creare altre imposte per tale fine.

SIGNORINO. Sono scelte politiche, non legislative.

FERRARA SALUTE. Ci mancherebbe altro! È un fatto politico fondamentale che gli Stati per prima cosa debbano provvedere al benessere e alla felicità dei propri cittadini.

PIERALLI. C'è però un solo Ministero che non ha residui passivi: è il Ministero della difesa.

FERRARA SALUTE. Perchè questa è la funzione politica più importante nel ventesimo secolo in cui vi sono state due guerre mondiali. Non conta fare dell'umanitarismo romantico!

ORLANDO. Parlerò molto poco, signor Presidente, perchè mi interessa soprattutto il problema della difesa del valore politico di questo disegno di legge e vorrei partire proprio dalla posizione più paradossale, quella del Commissario-Sottosegretario.

La ragione della nascita di questo nuovo istituto è nobilissima, secondo, me, in quanto si tratta di fare in modo che intorno a questo provvedimento, attraverso un discutibile compromesso politico, si arrivi ad avere il massimo delle adesioni possibili. Ecco, questa posizione mi sembra giusta perchè si tratta di un disegno di legge che ha non solo risvolti politici di grande interesse, ma è anche mosso da altissimi motivi umanitari. Pertanto suonerebbe strano che su un atto legislativo di questo genere non si cercasse il massimo delle convergenze possibili, come del resto hanno dimostrato il tono di questo dibattito e le conclusioni cui si è arrivati. A tale proposito ricordo innanzitutto la relazione introduttiva, ma anche l'intervento del collega Pasquini che mi inducono a ritenere che vi sia almeno un'ampia convergenza sul riconoscimento del valore morale e politico di questo disegno di legge.

L'articolo 1 del disegno di legge n. 1091 dà il segno di una novità che non possiamo sottovalutare. Infatti, al di là delle concezioni pur giuste che accompagna gli interventi in questo settore, come li ha accompagnati negli anni '40 all'indomani della liberazione del nostro Paese, al concetto cosiddetto produttivistico si accompagna quello umanitario e sociale. È proprio questo il punto particolarmente enfatizzato dal provvedimento di cui stiamo discutendo e noi abbiamo il dovere, tutti insieme, di non disperdere questo valore che esprimiamo nella finalizzazione dei programmi all'assicurazione della sopravvivenza del maggior numero possibile di persone minacciate dalla fame e dalla denutrizione in una o più aree caratterizzate da emergenza endemica e da alti tassi di mortalità. Si tratta quindi - come si può constatare - di un motivo squisitamente umanitario, civile e sociale.

È chiaro che la traduzione di tali principi nella norma diventa difficile e sta proprio in questo lo sforzo che dobbiamo compiere perchè divenga caratterizzante il suddetto elemento di novità. Inoltre vorrei dire alla collega Martini che mi trovo pienamente d'accordo con lei quando dice che non bisogna fissarsi tanto sul problema semantico quanto su ciò che caratterizza i termini qui usati.

Ho letto e seguito con grande attenzione il dibattito che si è svolto alla Camera dei deputati e colgo dall'intervento di un collega che non è della mia parte politica (anzi che è in opposizione al mio Partito), l'onorevole Rubbi, la triplice distinzione entro la quale ci muoviamo quando affrontiamo globalmente questo problema: cooperazione allo sviluppo propriamente detta, intervento straordinario e intervento d'emergenza. È proprio il collegamento di questi tre aspetti che determina un sistema più aperto, in grado di introdurre elementi di novità senza scardinare il fine ultimo previsto dalla legge n. 38 del 1979 che abbiamo il dovere di mantenere. In caso contrario dovremmo uscire fuori da questi limiti ed entrare in un'area - e cito ancora un compianto collega, il senatore Calamandrei - nella quale si possa determinare il rapporto esistente tra la politica di sviluppo nel nostro paese e le connessioni con la cooperazione allo sviluppo. È in questo quadro che si potrebbe parlare ipoteticamente, in un futuro lontano, di una struttura diversa ed estranea da quella del Ministero degli affari esteri.

Chiarito così - almeno secondo il mio punto di vista - il limite esterno della questione, credo che possiamo percorrere la strada del

mantenimento dello spirito della legislazione attuale coniugandolo con questo disegno di legge senza precludere il punto di arrivo sostanziale a cui i nostri colleghi della Camera si sono interessati da tempo, quello cioè della modificazione della legge n. 38. Dobbiamo infatti ricordare che qui non ci troviamo ad esaminare e a discutere le modifiche di questa legge; siamo qui per introdurre uno strumento nuovo che dovrebbe disporre di una struttura e di un potere caratterizzato dall'emergenza.

Ho letto con molta attenzione il parere della Commissione affari costituzionali e devo dire che è un parere su cui occorre riflettere. È compito della nostra Assemblea non tanto quello di seguire pedissequamente gli indirizzi che vengono espressi dall'altro ramo del Parlamento, sia pure con la presenza autorevole delle forze politiche, quanto quello di vedere - e noi lo abbiamo fatto, in parecchie occasioni (cito per tutte la legge sui comitati dell'emigrazione italiana che il collega Milani ricorda molto bene) - se è possibile, mantenendo il valore politico e lo stesso spirito che ha provocato nella Camera una così larga adesione di forze politiche, migliorarlo adattando alle caratteristiche del nostro sistema costituzionale le novità importanti che, politicamente parlando, nel disegno di legge al nostro esame sono due. Una è ravvisabile nella prima parte dell'articolo 1, l'altra è determinata dalla struttura che in modo autonomo deve sovvenire alla situazione di emergenza.

Tutto ciò è possibile che avvenga nel quadro del Ministero degli affari esteri, ma non attraverso l'affinamento di una struttura che, secondo me, è già troppo oberata dalle necessità proprie della politica di cooperazione allo sviluppo. Su tale punto apro una parentesi. Non ripetiamo quanto accade nel settore dell'agricoltura quando la crisi del pomodoro porta alla distruzione delle piante; dobbiamo mantenere invece intatto il tema della cooperazione allo sviluppo per quegli interventi, soprattutto a carattere multilaterale e multinazionale, che sono la condizione fondamentale perchè la politica di sviluppo abbia un avvenire serio. Non possiamo dimenticare gli interventi infrastrutturali; pensiamo al Sahel: le cose qui dette sono sacrosante! Valga per tutte la presenza e l'esposizione di monsignor Nervo. Purtroppo spesso accade che, se c'è la crisi di un sistema, si cancella quel sistema e se ne costruisce un altro per poi rimpiangere quello precedente. Lo dico anche sulla base di un'esperienza diretta. Il Presidente ricorderà che subito dopo la Liberazione il Governo si trovò a un bivio: fare la riforma fondiaria con le strutture del Ministero dell'agricoltura, oppure con proprie strutture. Quando si incide profondamente nei rapporti sociali in agricoltura, e anche attraverso gli espropri si arriva a stabilire criteri in qualche modo punitivi nei confronti della proprietà, è chiaro che ci vuole uno strumento diverso da quello tradizionale. Dico questo perchè è l'emergenza che in questo caso deve avere una sua precisa struttura che consenta di perseguire alcune finalità. Ma detto questo mi sento di dover dire in coscienza, e qui mi sento di concordare con quanto detto nel parere della Commissione affari costituzionali, che il Ministro degli esteri, in quanto tale, è il punto di raccordo necessario tra la struttura burocratica tradizionale o unificata secondo la legge n. 38 e una struttura che presenta caratteri di novità e di sperimentaltà rispetto al passato. Questo è il punto di congiunzione ed è attraverso uno sforzo di

qualificazione delle cose in questa direzione che possiamo ricomporre, dal punto di vista istituzionale, quella figura che ci è stata presentata dalla Camera dei deputati unicamente perchè si arrivasse ad un accordo politico che noi vogliamo permanga anche in questo ramo del Parlamento, con una modificazione alla quale anche il relatore ha acceduto sia pure per quanto riguarda altri aspetti di questo disegno di legge. Credo di poter dire dunque che l'azione, se vi sarà, di un comitato ristretto che rifletta su questi punti, pochi, ma di una certa importanza, potrà darci la possibilità, alla ripresa della discussione in questa Commissione, di conclusioni che auspico unanimi e la soddisfazione di poter dire che anche in questa materia noi abbiamo contribuito a fornire lo strumento adeguata a quelle che sono le esigenze riguardanti la fame e lo sviluppo.

**PRESIDENTE.** Il senatore Orlando ha fatto specifico riferimento alla proposta di un comitato ristretto, già avanzata da altri colleghi. Ritengo che la Sottocommissione potrà essere formata dai senatore Anderlini, Ferrara Salute, Malagodi, Orlando, Pasquini, Pozzo, Procacci, Salvi, Saragat, Signorino e Vella, col coordinamento del senatore Della Briotta, relatore sul provvedimento.

Poichè non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

Non facendosi osservazioni, il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 12,55.*

---

**SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI**

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

**DOTT. ETTORE LAURENZANO**