

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XI LEGISLATURA

Doc. LXXI

n. 7

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

(AFFARI ESTERI, EMIGRAZIONE)

*d'iniziativa dei senatori FANFANI, ORSINI, BERNASSOLA, PICCOLI, MIGONE, MOLINARI, GANGI, VINCI, STAGLIENO, BRATINA e GUALTIERI*

approvata il 1° aprile 1993

*ai sensi dell'articolo 50, comma 2, del Regolamento, a conclusione dell'esame congiunto del seguente affare: «Attività di cooperazione allo sviluppo», nonché della «Relazione annuale sulla attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo per l'anno 1991» e della «Relazione previsionale e programmatica sull'attività di cooperazione allo sviluppo per l'anno 1993»*

La 3<sup>a</sup> Commissione del Senato,

esaminate la Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo per l'anno 1991 e la Relazione previsionale e programmatica sull'attività di cooperazione allo sviluppo per l'anno 1993, preso atto del rapporto della commissione di studio nominata dal Ministro per gli affari esteri, a suo tempo trasmesso al Parlamento:

constata che le preoccupanti condizioni in cui versa la politica della cooperazione allo sviluppo del nostro paese ne rendono necessaria una nuova impostazione;

ribadisce che il fine della politica di cooperazione è quello di favorire lo svilup-

po equilibrato dei paesi compresi nei programmi, promuovendone l'evoluzione civile e democratica nel rispetto dei diritti umani;

considera quindi necessario, in vista di un'approfondita revisione, indire la seconda Conferenza nazionale sulla cooperazione allo sviluppo, già più volte annunciata dal Ministero degli affari esteri.

Nella delicata fase di transizione e di revisione, in cui attualmente si trova la cooperazione italiana, la Commissione:

rileva che la Relazione previsionale e programmatica per l'anno 1993 evidenzia un rilevante calo delle disponibilità finan-

ziarie per l'aiuto pubblico italiano allo sviluppo, il che allontana ancora di più l'Italia dall'obiettivo previsto dall'ONU dello 0,7 per cento del prodotto interno lordo (PIL), più volte ribadito dal Governo e dal Parlamento, e dagli impegni assunti dai paesi sviluppati in occasione della Conferenza di Rio de Janeiro sull'ambiente e lo sviluppo del 1992;

ritiene indispensabile in tale contesto il perseguimento della massima efficacia della spesa e la conseguente necessità di porre fine ad una sua distribuzione «a pioggia», collocandola in un quadro coerente e selettivo di programmazione per paese (non senza notare che il precetto della concentrazione geografica di cui al comma 3 dell'articolo 1 della legge 26 febbraio 1987, n. 49, che non è stato adeguatamente osservato, tanto che, oltre a quasi 40 paesi prioritari, la cooperazione interveniva nel 1991 in via bilaterale in una ulteriore sessantina di paesi);

sottolinea la necessità di risolvere al più presto, con una soluzione chiara, il problema della definizione delle materie da ricondursi alla contabilità straordinaria o a quella ordinaria, eliminando dannosi equivoci e distorsioni;

ritiene insostituibile l'attività delle organizzazioni non governative (ONG) che, per la loro emanazione dalla società civile e per il loro radicamento nei settori più sensibili alla solidarietà internazionale del paese, sono in una condizione unica per dare corpo ad una preziosa mobilitazione di risorse, conoscenze ed energie e che, peraltro, sono in grado di gestire iniziative di cooperazione a costi presumibilmente più bassi rispetto alle organizzazioni pubbliche;

constata che, nella delicata fase di transizione creatasi con la riduzione dei fondi disponibili, vengono decurtate prevalentemente proprio le «attività programmabili», e cioè quelle che possono essere ricondotte al controllo del Parlamento e diventare oggetto di uno sforzo di concentrazione in «programmi paese»,

con chiare priorità; che ciò avviene a causa della estensione percentuale dell'aiuto multilaterale - che invece deve essere prescelto selettivamente - con un rovesciamento delle proporzioni precedenti; che nessun incremento dei fondi programmabili è previsto per il 1994 e il 1995;

rileva che, secondo la Relazione previsionale e programmatica per il 1993, saranno disponibili per iniziative bilaterali sul fondo di cooperazione appena 360 miliardi, a fronte di iniziative deliberate nel 1992 e non ancora decretate per oltre 1.500 miliardi: ancora una volta è opportuno ribadire che ciò imporrà una severissima selezione delle iniziative;

ritiene indispensabile, in questo contesto, che il finanziamento dell'impiego delle forze armate in Somalia e Mozambico non decurti il capitolo 4620 dello stato di previsione del Ministero degli affari esteri e ritiene inaccettabili iniziative di altri Ministeri che sottraggano parti delle già scarse risorse, compromettendo una programmazione unitaria della cooperazione allo sviluppo.

Per quanto attiene più in generale all'attività di cooperazione, così come disciplinata dalla legge 26 febbraio 1987, n. 49, la Commissione formula i seguenti rilievi:

a) il rispetto della prescrizione dell'articolo 1, comma 3, della suddetta legge, secondo cui le iniziative di cooperazione dovrebbero essere «collocate prioritariamente nell'ambito di programmi plurisetoriali concordati in appositi incontri intergovernativi con i paesi beneficiari su base pluriennale», appare essere stato insufficientemente applicato;

b) la stipula di contratti e convenzioni a trattativa privata anche in forma diretta con gli esecutori degli interventi di cooperazione, prevista dalla legge come eccezione, è stata troppo estensivamente applicata, con presumibili effetti negativi sul rigore delle valutazioni e delle progettazioni e, comunque, sull'applicazione delle procedure di gara;

c) sono state ipotizzate responsabilità amministrative e politiche che dovranno essere accertate dall'istituenda commissione di inchiesta bicamerale, la quale peraltro dovrebbe avere il compito non solo di pronunciarsi sulle eventuali irregolarità commesse, a tutt'oggi, ma anche di individuare gli errori che possono aver menomato l'efficacia delle iniziative italiane di aiuto pubblico allo sviluppo, nonché di proporre - sulla scorta di tali analisi - nuovi metodi, strutture e strategie per la cooperazione, ed in particolare anche procedure amministrative più rapide e controlli più rigorosi.

Tutto ciò premesso, la Commissione impegna il Governo:

1) ad impostare progressivamente, con i paesi prioritari identificati dal Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo (CICS), un dialogo che, avendo come tema di fondo le analisi macroeconomiche effettuate dai principali organismi internazionali, nonché i programmi pubblici di spesa e di investimento dei paesi stessi, identifichi con precisione gli obiettivi della cooperazione bilaterale, le politiche a cui tali obiettivi sono finalizzati ed i settori nei quali l'Italia può offrire il suo sostegno. Su tali basi, il dialogo dovrà sfociare nella redazione in comune di «programmi paese» che, approvati dapprima in sede bilaterale e poi adottati come strumento di programmazione dal Comitato direzionale della cooperazione allo sviluppo, divengano il documento vincolante per la definizione delle risorse attribuite al paese nel periodo di programmazione consentito dalla legge finanziaria e per l'identificazione dei singoli interventi;

2) ad adottare regole precise ed omogenee per la gestione degli interventi secondo un modello di «ciclo del progetto», quale è in uso presso le principali cooperazioni bilaterali e multilaterali, con particolare riferimento a quelle della Comunità economica europea, predisponendo percorsi procedurali snelli e trasparenti, che consentano tra l'altro di identificare sempre i responsabili dei singoli progetti, sia globalmente che per le singole fasi tecniche ed amministrative;

3) a dotarsi della necessaria strumentazione procedurale e strutturale per la gestione trasparente dell'affidamento e dell'esecuzione degli interventi, in particolare per quanto concerne le diverse ipotesi di procedura di gara previste dalla normativa;

4) a rafforzare, con il supporto del Ministero degli affari esteri, ove possibile, o attingendo in caso contrario all'esterno secondo le disposizioni della legge 26 febbraio 1987, n. 49, quegli uffici dove si sono verificati negli ultimi tempi maggiori ritardi dei procedimenti, con particolare riguardo agli aspetti della gestione amministrativa;

5) a riesaminare urgentemente e selettivamente il lunghissimo elenco delle iniziative deliberate ma non portate a decretazione nel 1992, al fine di evidenziare gli interventi prioritari ed urgenti da deliberare nell'ambito delle limitate risorse disponibili nel 1993. A maggior ragione, a rivedere l'elenco degli impegni «politici» non ancora oggetto di deliberazione, sempre alla luce dei criteri di concentrazione geografica riconducibili ad una logica di «programma paese»;

6) a rivedere le vigenti disposizioni, approvate a suo tempo dal Comitato direzionale, sugli interventi straordinari, restringendo la casistica degli interventi riconducibili a tale tipologia al minimo essenziale, ed adottando procedure di gara trasparenti, da applicarsi alla scelta degli esecutori, ogni qualvolta esigenze di urgenza rigorosamente motivate non impongano il ricorso alla trattativa diretta;

7) a dare urgentemente esecuzione agli impegni presi nel 1992 con le ONG, il cui ruolo va valorizzato in relazione alla loro specifica vocazione di operatori calati nella realtà sociale;

8) a convocare con maggiore frequenza il Comitato consultivo per la cooperazione allo sviluppo ed a valorizzare il contributo dei suoi gruppi di lavoro;

9) a promuovere un nuovo e migliore assetto dell'unità tecnica centrale e a valorizzarne il ruolo, affinché possa dare un contributo essenziale anche ai procedimenti di selezione degli esecutori, e a dare avvio

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

concreto alla costituzione delle unità tecniche locali, sempre nel rispetto rigoroso dei principi e della lettera della legge 26 febbraio 1987, n. 49;

10) a notificare al Parlamento l'elenco degli impegni, con costi e tempi previsti, per aree e per paesi, adeguatamente motivati.