

**SENATO DELLA REPUBBLICA**

**CAMERA DEI DEPUTATI**

---

**XII LEGISLATURA**

---

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA  
SULL'ATTUAZIONE DELLA POLITICA DI COOPERAZIONE  
CON I PAESI IN VIA DI SVILUPPO**

---

**1° Resoconto stenografico**

**SEDUTA DI MERCOLEDÌ 15 FEBBRAIO 1995**

---

**Presidenza del presidente MENSORIO**

## INDICE

**Audizione del ministro prenpotenziario Francesco Aloisi,  
Direttore generale per la Cooperazione e Sviluppo**

Presidente MENSORIO . Pag. 3, 11, 22 e <i>passim</i>	ALOISI ..... Pag. 4, 14, 19 e <i>passim</i>
AGNALETTI ..... 17	
BERGAMO ..... 19, 30	
FALQUI ..... 13, 14	
GRASSI ..... 12	
GREGORELLI ..... 11	
GRITTA GRAINER ..... 20	
PAMPO ..... 20	
POZZO ..... 15	
PROVERA ..... 18, 31, 32 e <i>passim</i>	
PUGLIESE ..... 21, 22	

*I lavori hanno inizio alle ore 18.*

*Interviene il Ministro plenipotenziario Francesco Aloisi, responsabile della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri, accompagnato dal dottor Luigi Napolitano e dal dottor Claudio Spinedi.*

**AUDIZIONE DEL MINISTRO PLENIPOTENZIARIO FRANCESCO ALOISI, DIRETTORE GENERALE PER LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca l'audizione del ministro plenipotenziario Francesco Aloisi, direttore generale per la cooperazione allo sviluppo del Ministero degli Affari Esteri.

Allo scopo di accelerare i lavori, trattandosi di una materia molto complessa, vorrei pregare il Ministro di svolgere un intervento introduttivo a carattere generale e poi, avendo egli una vastissima esperienza poichè ha seguito con molta competenza e profondo impegno gli sviluppi della cooperazione italiana, che purtroppo negli ultimi tempi non sono stati molto confortanti, potrà mettere meglio a fuoco gli argomenti di nostra pertinenza. In seguito, i membri della Commissione potranno porre domande più specifiche in ordine alle necessità che possiamo riconoscere nell'impostazione di questo lavoro molto impegnativo. Con questa audizione abbiamo voluto acquisire gli elementi di base sui quali potranno svolgersi in seguito le nostre riflessioni e le nostre indagini.

Intanto vogliamo ringraziare di gran cuore il ministro plenipotenziario Francesco Aloisi per la sua cortesia nel fornirci molto materiale in ordine ai lavori della Commissione, testimoniando in tal modo la sua piena disponibilità. Egli è fortemente impegnato, al pari nostro, anche per recuperare la sensibilità dell'opinione pubblica sulla politica della cooperazione italiana verso i paesi in via di sviluppo che ha segnato il passo negli ultimi tempi.

In passato i fondi della cooperazione erano abbastanza cospicui, mentre oggi hanno subito drastici tagli, sia a causa delle difficoltà economiche che il nostro paese attraversa sia per reazione agli sprechi che ci sono stati in precedenza.

Il compito della nostra Commissione è quello di far luce su alcune inquietanti deviazioni che hanno caratterizzato la cooperazione italiana con i paesi in via di sviluppo e al contempo raccogliere indicazioni, suggerimenti e valutazioni per delineare un nuovo progetto di cooperazione, proponendo le necessarie modifiche normative.

Su queste prospettive non intendo dilungarmi. Do pertanto la parola al ministro Francesco Aloisi, il quale è venuto in compagnia di due valorosi collaboratori che da tempo profondono molto impegno in questo campo, il dottor Luigi Napolitano e il dottor Claudio Spinedi.

*ALOISI.* Signor Presidente, sento in questa occasione innanzi tutto il dovere di dare il mio contributo a quest'opera necessaria del Parlamento; nello stesso tempo, avverto la possibilità di mettere la prima pietra di un edificio che dobbiamo ricostruire da zero, al quale sto lavorando e per il quale so di non poter lavorare da solo ma di avere bisogno dell'appoggio del Parlamento, del Governo e dell'opinione pubblica.

Abbiamo offerto la più ampia collaborazione alla magistratura e così faremo nei confronti di questa Commissione che ci ha chiesto una importante documentazione.

La prima parte l'abbiamo già portata con noi oggi - sono i primi elaborati del nostro sistema informatico - mentre l'altra seguirà in tempi molto brevi.

Mi permetta, signor Presidente, di donarle un manuale sulla cooperazione che scrissi anni fa quando la lasciai in tempi passati, che forse potrà essere utile, perchè contiene alcuni concetti per la cooperazione internazionale tuttora validi.

Sono molto grato alla Commissione di avermi fatto pervenire 29 domande alle quali ho fornito risposta scritta che lascerò alla Commissione stessa come parte integrante del verbale, perchè preferisco usare il tempo a disposizione per rispondere alle domande che i commissari mi faranno. Mi limiterò a svolgere un intervento introduttivo prendendo spunto dalle domande che mi sembrano più importanti tra quelle che mi sono state rivolte per la materia centrale trattata dalla Commissione.

Vorrei cominciare illustrando che cos'è in campo internazionale la cooperazione allo sviluppo, perchè qualsiasi giudizio sul passato o sul futuro della cooperazione non può essere espresso in astratto, basandosi solo sulla situazione italiana. L'aiuto allo sviluppo è cominciato dopo l'ultima guerra; prima esistevano le colonie. Hanno cominciato gli Stati Uniti e poi via via gli altri paesi industrializzati; per ultima l'Italia, che solo alla fine degli anni '70 è entrata nel novero dei paesi donatori.

L'aiuto allo sviluppo aveva all'inizio una motivazione umanitaria che è rimasta nel corso di questi 50 anni. Nella prima fase l'aiuto allo sviluppo aveva anche una forte componente economica, nel senso che si pensava attraverso questi aiuti di poter promuovere lo sviluppo economico dei paesi più poveri. In realtà - e qui comincio a rispondere ad una delle domande che mi sono state rivolte - ci si è resi conto attraverso la pratica internazionale di quasi 50 anni che lo sviluppo dei paesi poveri dipende moltissimo da fattori interni ai paesi stessi, quali le corrette politiche dei loro Governi, il livello di cultura delle popolazioni, la loro stabilità politica, e da fattori esterni, quali la loro possibilità di esportare sul mercato internazionale, nonostante le barriere doganali, l'indebitamento, i tassi di interesse.

La cooperazione internazionale non è perciò determinante quale fattore di sviluppo economico del Terzo mondo, anche perchè a livello mondiale è di circa 60 miliardi di dollari - quest'anno è scesa a 55 miliardi di dollari - quindi una goccia nel mare rispetto alle dimensioni economiche del Terzo mondo. La funzione dell'aiuto allo sviluppo è perciò cambiata nel senso di appoggiare le corrette politiche economiche dei paesi in via di sviluppo che le praticano - ma non sono certa-

mente tutti - e di sviluppare l'economia di mercato, dato che molti di questi paesi stanno passando a questa da un' economia socialista.

A queste motivazioni umanitarie ed economiche negli ultimi anni si sono aggiunte - e questo è molto interessante - forti motivazioni politiche, per cui l'aiuto allo sviluppo è stato utilizzato per la difesa dei diritti umani, per l'appoggio alla democrazia (per esempio, per organizzare processi elettorali in paesi dove non c'è ne erano mai stati) e per operazioni di stabilizzazione politica (per esempio, in Mozambico, dove ha costituito un fattore determinante per la smobilitazione della guerriglia, in Palestina, dove la comunità internazionale sta usando l'aiuto allo sviluppo come contributo alla soluzione di un conflitto politico, e in tante altre situazioni del genere). È in atto quindi una trasformazione dell'aiuto allo sviluppo: è rimasta la finalità umanitaria, per quella economica oggi si è più realistici e ci si rende conto che non consiste nei soli sostegni finanziari, anche se questi hanno una loro funzione. Ma l'aiuto allo sviluppo è diventato anche uno strumento importante di relazione internazionale per delle politiche positive.

Voglio sottolineare l'importanza che lo strumento della cooperazione ha per l'Italia, perchè a noi mancano certi mezzi che hanno altri paesi industrializzati con cui vogliamo competere: l'Italia non ha strumenti militari paragonabili a quelli della Francia o dell'Inghilterra, per non parlare di paesi più grandi, e i nostri strumenti finanziari e il sistema bancario sono molto deboli. Di converso, l'Italia ha una posizione geografica che la caratterizza rispetto a tutti gli altri paesi industrializzati, poichè si trova immersa quasi tra i paesi in via di sviluppo nel Mediterraneo e quindi la cooperazione diventa uno strumento di rapporti internazionali che - forse non tutti ne sono coscienti - è importante per il nostro paese. Serve infatti sia a dare un contributo sostanziale alla stabilità di paesi vicini come l'Albania, la Bosnia, la Tunisia e la Palestina, sia a fare la parte che ci compete nello sforzo dei paesi industrializzati in favore dei paesi più poveri, soprattutto africani. Se vogliamo stare nel G7 o nel Consiglio di sicurezza, penso che possiamo dare un contributo agli altri paesi industrializzati attraverso questo strumento, visto che con gli altri strumenti risultiamo più deboli. Questa è una introduzione teorica per indicare il quadro di riferimento nel quale ci muoviamo.

Vengo subito alla domanda centrale che mi avete posto, tra le tante: come siano state possibili le deviazioni sulle quali sta indagando la magistratura.

Innanzitutto, a partire dal 1985 c'è stata una crescita dei finanziamenti troppo rapida, accompagnata da una forte pressione politica a spendere rapidamente; erano gli anni della campagna contro la fame nel mondo e la critica che si faceva alla cooperazione era di non spendere abbastanza rapidamente i fondi e quindi di essere responsabile di morti che si potevano evitare attraverso interventi più rapidi. Questa impostazione è viziata, secondo me, da un errore di fondo perchè la cooperazione internazionale, per come si è evoluta, è qualcosa di molto più complesso e sofisticato che non l'aiuto di emergenza, anche se questa circostanza non è percepita dall'opinione pubblica. L'intervento di emergenza ci deve essere nella cooperazione, ma sono più necessari gli interventi a medio termine, che richiedono una preparazione economica ed

organizzativa che è di fatto mancata nella cooperazione italiana: per la mancanza di preparazione si arriva facilmente al disastro. Una impostazione concettualmente errata portò nel 1985 all'approvazione della legge n. 73 contro la fame nel mondo che, introducendo una categoria di aiuti straordinari posta tra l'emergenza e l'aiuto ordinario, ha abolito tutte le procedure previste, in particolare quelle di gara, per permettere interventi rapidi.

La legge n. 73 doveva durare un anno e mezzo e prevedeva lo stanziamento di 1.800 miliardi di lire. Questo concetto di intervento straordinario, con procedure che superavano le gare, fu poi inserito anche nella legge di cooperazione n.49 del 1987. Da quel momento ci fu una deformazione della cooperazione: quasi tutti gli interventi importanti vennero dichiarati interventi straordinari, senza che venissero effettuate gare d'appalto. A mio giudizio, non tutte le deviazioni ma una parte importante di esse va ricercata in questa impostazione dell'aiuto straordinario.

È bene tenere conto del fatto che questa categoria dell'aiuto straordinario, distinta dagli usuali aiuti di emergenza, non esiste nei programmi degli altri paesi donatori e degli organismi internazionali; si tratta di una figura che non ha una definizione concettuale soddisfacente, anche se può esercitare un forte appello all'emozione.

Essa è stata fonte di equivoco e occasione di abusi.

Va rilevato inoltre che la Direzione generale non era in grado di realizzare gare di appalto. Nonostante la presenza di un centinaio di esperti di cooperazione, mancava una propria capacità per preparare sul piano tecnico i capitolati d'appalto. Il problema non è tanto quello di organizzare una commissione di gara quanto di preparare i termini di riferimento della gara, che sono una sorta di progetto esecutivo. Per preparare un capitolato d'appalto ci vuole un ufficio tecnico attrezzato, cosa che la Direzione non ha mai avuto. Inoltre la Direzione ha sempre mancato di personale amministrativo e legale per gestire le gare e i contratti d'appalto. Quindi, anche se la cosa vi può apparire assurda, la preparazione dei contratti è stata spesso affidata alle imprese che poi hanno firmato il contratto. Quindi non c'è da meravigliarsi se sono avvenute delle deviazioni: non è un segreto. C'era una forte inadeguatezza delle strutture a fronte di una cospicua massa di denaro (avete le cifre in crescita attraverso i vari anni) e di una forte pressione a spendere rapidamente. C'erano strutture di negoziato e tecniche ma non amministrative. Naturalmente quando parlo dei contratti non mi riferisco al contenuto bensì alla forma: questo è un aspetto importante; tutte le clausole giuridiche sono importanti, lo sto verificando oggi nella gestione dei contratti firmati in passato.

Un altro elemento che vorrei sottolineare è che questo fenomeno non riguarda tutta la cooperazione. Nel periodo interessato la cooperazione ha gestito circa 5.000 progetti; il fenomeno delle distorsioni che vi ho ora descritto si riferisce però alle grandi opere, a quelle infrastrutturali, ai grandi contratti, quindi ad una parte della cooperazione.

In questi giorni ho lavorato con il collega Spinedi per cercare di vedere quale parte hanno avuto nella cooperazione le grandi infrastrutture. La stima alla quale siamo arrivati è di circa 200 progetti su 5.000: progetti di grandi dimensioni che rappresentano circa un terzo degli

stanziamenti interessati. Un numero di progetti dunque numericamente relativamente limitato, ma per un ammontare complessivo abbastanza alto, essendo il loro valore unitario certamente più alto di quelli per la formazione professionale o per le organizzazioni non governative. Le distorsioni non si riscontrano in una grande parte della cooperazione: per esempio, in tutti i progetti di formazione, in quelli di organizzazioni non governative, in quelli di emergenza, di aiuto alimentare, in quelli multilaterali.

Le distorsioni alle quali ho fatto riferimento sono riscontrabili in una categoria particolare di progetti: vi prego di tener conto di questo nella vostra valutazione globale. La cooperazione è come una fabbrica che ha una linea di prodotti molto diversificata.

Un'altra delle pecche che ha reso il sistema più vulnerabile a questo tipo di distorsione è che la cooperazione italiana, probabilmente per le pressioni a far presto, ha operato per progetti e non per programmi - paese. Quest'ultimo è un metodo molto più difficile e lento per operare: occorre partire da una analisi economica della situazione del paese dove si vuole intervenire ed avviare un negoziato con esso sugli obiettivi della cooperazione bilaterale, per scegliere i progetti solo in un secondo momento e sulla base di obiettivi precisi che ci si è dati a monte.

È un approccio molto raffinato e difficile, usuale nella prassi della Banca mondiale e di alcuni donatori di livello qualitativo superiore come i paesi nordici. Noi non lo abbiamo fatto anche perchè tale approccio presuppone di avere a disposizione degli economisti, mentre noi abbiamo agronomi, medici ed ingegneri, anche bravi, gente che poteva lavorare su progetti ma non su programmi-paese. Abbiamo quindi scelto l'approccio per progetto, perdendo quella argomentazione economica che ci avrebbe permesso di effettuare delle scelte razionali e di resistere ad eventuali pressioni che potevano verificarsi sui singoli progetti, anche senza che i funzionari ne fossero a conoscenza, perchè a volte le pressioni erano compiute proprio sul paese che ci richiedeva quel determinato progetto.

Non c'è da meravigliarsi se nel corso del vostro esame troverete progetti ben concepiti e realizzati sotto il profilo tecnico, che però mancano di una loro vitalità e sostenibilità economica, come si usa dire nel nostro gergo, perchè non sono stati inseriti in un programma-paese con una analisi economica abbastanza approfondita.

L'Amministrazione mancava degli strumenti concettuali ed operativi per giustificare la scelta dei progetti e degli esecutori, cioè delle imprese, e mancavano altresì gli organi di controllo che nel frattempo però sono stati attivati.

Attualmente disponiamo di due tipi di controlli: il controllo preventivo sulle decisioni che prendiamo viene effettuato da un Nucleo tecnico di valutazione, composto da esperti diversi da quelli che hanno valutato i progetti. Il Nucleo opera un filtro su tutte le decisioni che sottoponiamo al Comitato direzionale, cioè il nostro consiglio d'amministrazione. In questi ultimi due anni il Nucleo tecnico di valutazione ha respinto circa la metà dei progetti proposti, chiedendo miglioramenti. Prima le cose non funzionavano in questo modo, per cui adesso abbiamo garantito una migliore qualità delle decisioni. Poi, a posteriori, facciamo compiere da organi esterni, non dai nostri esperti, valutazioni

*ex post* dei progetti in maniera di avere una opinione terza non fornita da persone coinvolte in quei progetti. Sono problemi che altri paesi donatori hanno già risolto e per chi conosce questo settore possono sembrare abbastanza banali; ma la mancanza di controlli nel passato ha causato notevoli svantaggi.

Un altro difetto della legge n. 49 è relativo al fatto che non venivano individuate chiaramente le responsabilità dei progetti, perchè la struttura esistente dava una definizione abbastanza vaga delle responsabilità dei 120 esperti. La realizzazione del progetto veniva sminuzzata tra i funzionari del Ministero degli esteri che lo negoziavano, gli esperti che curavano la parte tecnica e i funzionari amministrativi che lo gestivano, per cui non c'era mai un responsabile dell'intero progetto. Ottenere questo è uno degli scopi della riforma, perchè se mancano le responsabilità precise si indebolisce tutto il sistema.

Nelle grandi linee, i motivi centrali delle deviazioni vanno ricercati nel sistema dell'aiuto straordinario e nella debolezza strutturale della Direzione generale.

Si afferma oggi spesso che la legge n. 49 era una valida legge di cooperazione ma è stata applicata male. In realtà si trattava di una buona legge per tanti aspetti, ma peccava dal punto di vista della struttura. Non è servita a creare una vera struttura della Direzione generale per la cooperazione e il Ministero degli esteri non poteva certo fornirgliela, tanto è vero che oggi solo un terzo del personale proviene da quel Ministero, mentre un altro terzo è comandato da altri Ministeri: il restante terzo è composto da contrattisti. Viviamo in una situazione di precarietà che ha costituito un elemento di debolezza ed ha contribuito agli insuccessi del passato.

A questo punto vorrei dichiarare con molta chiarezza che se si sono registrati fenomeni di corruzione o deviazioni, essi verranno accertati dalla magistratura e da voi, ma sono convinto che riguardano un numero definito di progetti, non certo l'insieme della cooperazione. Per quanto riguarda l'efficienza, si sono creati grossi problemi soprattutto per la scelta errata di progetti che, nella loro attuazione, l'Amministrazione non ha potuto seguire da vicino. Sono pronto a collaborare con voi per esaminare tutti i casi che riterrete opportuni, ma le deviazioni si concentrano su un numero limitato di progetti di grandi dimensioni; infatti la cooperazione nel suo insieme ha registrato un tasso complessivo di successi paragonabile a quello di altri paesi.

La cooperazione è un'attività molto difficile e uno studio della Banca mondiale di alcuni anni fa è arrivato alla conclusione che a livello internazionale circa un terzo dei progetti ha un successo completo, un terzo si pone in un livello intermedio e un terzo va incontro a fallimenti. Pertanto, non credo che la cooperazione italiana abbia avuto una *performance* peggiore rispetto alla media internazionale. Il grosso della cooperazione è effettivamente giunto ai destinatari finali, sia che si tratti di aiuti alimentari sia che si tratti di formazione o di programmi infrastrutturali.

La cooperazione ha conseguito una serie di importanti successi di cui normalmente non si parla e non si è a conoscenza. Potrei citarne decine, ma ne richiamerò soltanto alcuni. Vorrei lasciare agli atti della Commissione la motivazione del premio internazionale Ingersoll Rand



che è stato attribuito poche settimane fa per una diga realizzata in Honduras; si tratta di un premio non solo per l'esecuzione tecnica, che altrimenti spetterebbe all'impresa che ha realizzato l'opera, ma anche per il modo in cui è stato organizzato e realizzato il progetto.

A Copenaghen, inoltre, ai primi di marzo, si terrà un vertice delle Nazioni unite per lo sviluppo sociale, dove si recherà anche il Presidente del Consiglio, della durata di tre o quattro giorni. Mezza giornata sarà dedicata all'esposizione del programma Prodere, gestito dall'Italia insieme alle Nazioni unite in America centrale fin dal 1988 e terminato quest'anno, per la risistemazione e la ricollocazione di enormi gruppi di profughi provenienti da alcuni paesi dell'America centrale dilaniati dalla guerriglia (in particolare Guatemala, Honduras, Costa Rica, El Salvador, eccetera). Abbiamo realizzato un programma di sviluppo sociale insieme con l'UNDP (*United nations development program*) giudicato, dall'UNDP stesso, il migliore mai realizzato nella sua storia a livello internazionale.

Potrei citare tanti altri nostri programmi: il programma Keita, in Niger, che ha reso verde e risistemato, anche dal punto di vista sociale, una intera zona del Niger; i programmi di pacificazione realizzati negli ultimi anni in Mozambico; il programma per la Palestina, dove abbiamo trenta iniziative tutte di successo, nessuna delle quali è stata inquisita; la creazione della base logistica di Spalato, dove abbiamo 24 camion che si sono recati 150 volte in aiuto alla Bosnia e via di questo passo. Tutto questo per dire che una colpevolizzazione globale della cooperazione sarebbe infondata, ingiusta ed estremamente dannosa per chi sta tentando di far riconquistare all'Italia una posizione internazionale.

Siamo disposti a fornire la massima collaborazione per rettificare deviazioni ed inefficienze, però sottolineiamo l'esigenza di non affossare il settore con una colpevolizzazione globale che sarebbe infondata. Questo lo dico perchè si è creato in questi ultimi anni un clima di condanna e di ridicolizzazione di tutta la cooperazione, che ha come conseguenza un blocco delle attività e rappresenta un gravissimo ostacolo al rilancio che stiamo cercando di fare.

L'altra domanda che mi ha fatto piacere ricevere riguarda i successi e gli insuccessi della cooperazione.

Tra i successi citerei in primo luogo la nostra politica di cooperazione sanitaria e medica degli ultimi 10 anni, che globalmente è stata un successo al punto tale che, nell'azione internazionale di aiuto alla Palestina in appoggio al negoziato di pace, quando i vari settori della cooperazione internazionale sono stati divisi fra i vari paesi, all'Italia è stato affidato il coordinamento dell'aiuto sanitario alla Palestina e al Medio Oriente: questo vuol dire che ci siamo guadagnati sul terreno un prestigio non indifferente. Altri successi sono gli interventi di sviluppo umano integrato: mi riferisco al programma Prodere in America Centrale che verrà presentato a Copenaghen, alla nostra politica di aiuto multi-bilaterale, cioè a tutti quei progetti che realizziamo in cofinanziamento con organismi internazionali. So che quest'ultimo è un tema controverso; non mi dilungo ora ma se qualcuno ha delle domande da fare sono pronto a rispondere. Un altro successo è il programma *Junior professional officers*: dal 1975 paghiamo lo stipendio ad alcuni giovani italiani che vanno a lavorare all'estero per organismi internazionali; finora sono

stati 835, di cui un terzo poi assunti dagli organismi dove lavoravano e molti altri, avendo acquisito una elevata formazione professionale, hanno ottenuto importanti posti di lavoro. Questo è un seme che la cooperazione ha piantato per rinforzare la nostra presenza negli organismi internazionali, che è troppo debole. Un altro nostro successo è il grado di concentrazione nei paesi più poveri, l'elevato grado di elemento dono della nostra cooperazione - non mi dilungo sul concetto di elemento dono, ma è spiegato nel libro di cui ho testè fatto omaggio al Presidente - e poi moltissimi interventi singoli di grande successo sia nel Mediterraneo che in Africa e negli altri continenti.

Abbiamo avuto anche molti insuccessi: la mancata realizzazione dei programmi-paese; la scelta a volte errata di progetti infrastrutturali non sostenibili nel lungo periodo (in particolare, in Somalia, in Sudan e in Senegal ci siamo impegnati per la loro realizzazione ma da essi è difficile uscire perchè non sono vitali, non sono autosostenibili. Questi sono errori gravi che si pagano e che vengono dalla fretta e dalla scarsità di analisi economiche previe); il ricorso sistematico e non giustificato all'aiuto straordinario (cosa che non facciamo più); l'incapacità politica e tecnica di creare una struttura amministrativa all'altezza di gravosi e delicati compiti di gestione di tante iniziative; l'insufficienza dell'attività di monitoraggio; l'elevatissimo grado di legamento della nostra assistenza a forniture di beni e servizi italiani. In questi anni il 96 per cento del nostro aiuto è stato legato infatti all'acquisizione di beni e servizi italiani, dato molto più alto della media internazionale che è del 58 per cento, e questo ci viene rimproverato. Non mi dilungo su tale argomento, però, se a qualcuno interessa, potrei dare delle risposte precise, perchè sono stato a lungo vice direttore generale degli affari economici e quindi conosco l'argomento anche dal punto di vista degli interessi economici del paese.

Un altro insuccesso riguarda l'incapacità di comunicare all'opinione pubblica e parlamentare il contenuto reale dell'attività svolta, in maniera da fornire un quadro equilibrato degli innegabili successi e degli altrettanto innegabili insuccessi, ma soprattutto non siamo stati capaci di spiegare a che cosa serve la cooperazione anche per la politica estera del nostro paese. Sono insuccessi che si riscontrano anche nella cooperazione di altri paesi, ma tre sono specifici di quella italiana: la mancanza di analisi economica previa, cioè dei programmi-paese, la debolezza della capacità amministrativa e gestionale e il ricorso all'aiuto straordinario.

In linea più generale considero un successo la cooperazione in Palestina, in Marocco, in Giordania, in Bosnia, in Cina, in Uganda, in Niger, in Cile; considero invece globalmente un insuccesso la cooperazione in Somalia, in Sudan e in Senegal. Naturalmente il successo o l'insuccesso della cooperazione non dipende solo dal donatore ma anche dal paese dove si va ad operare; certamente è più facile conseguire risultati positivi in un paese come la Cina dove ci troviamo davanti un'amministrazione funzionante e una cultura millenaria, che non in Sudan dove si opera nel vuoto e si hanno delle controparti strutturalmente molto deboli.

Signor Presidente, non so se ho parlato molto o poco, troppo dettagliatamente o troppo genericamente, però mi fermerei qui anche per capire quali sono gli interessi specifici della Commissione.

**PRESIDENTE.** Rivolgo intanto un ringraziamento doveroso a nome dell'intera Commissione al ministro Aloisi, il quale ha esposto con chiarezza e con lucida sintesi le linee generali della cooperazione.

Le ristrettezze del tempo non ci consentono di andare oltre, però sarebbe molto interessante ascoltare a lungo il ministro, perchè è stato veramente molto schietto.

Con altrettanta schiettezza devo dire - e credo di interpretare dai volti dei colleghi un analogo commento - che trovo piuttosto sconcertanti alcuni aspetti della politica della cooperazione concernenti in modo particolare le metodologie procedurali per gli appalti, ben sapendo che le garanzie spetterebbero ai paesi erogatori dei fondi. In una stagione così incandescente, caratterizzata da vicende scottanti, al di là della legge n. 49 occorre forse un maggiore rigore.

Si pone il problema di cogliere le linee fondamentali per rivedere sul piano legislativo le norme necessarie ad una maggiore garanzia, ma propedeuticamente a noi interessa fare luce sul passato. Siamo allora grati al ministro per le notizie così precise che ci ha fornito, però si pone la necessità di altre domande che richiedono un ulteriore impegno da parte del ministro che vedo molto disponibile, anche perchè è stato così cortese da venire con due valentissimi collaboratori, il dottor Napolitano e il dottor Spinedi.

Non voglio dilungarmi oltre, anche se avrei voluto chiedere come mai sul fronte igienico-sanitario, per le precarietà esistenti e per la recrudescenza delle malattie infettive, insomma per quegli aspetti fondamentali di vita, una cooperazione, che rappresenta un elemento nobile di civiltà e di solidarietà, sia stata concentrata soltanto su opere in seguito rivelatesi in alcuni aspetti fallimentari, senza voler disconoscere le opere meritorie e benemerite che il Ministro ha citato.

Nel ringraziarla di gran cuore, ministro Aloisi, per il suo prezioso contributo, do la parola ai colleghi.

**GREGORELLI.** Ringrazio anch'io il ministro per la sincerità della sua esposizione. Ho avuto occasione di leggere il resoconto della sua audizione presso la Commissione affari esteri e vorrei rivolgergli alcune domande specifiche. Nella relazione da Lei svolta presso la suddetta Commissione, ha ricordato i tre compiti della sua Direzione generale, tra cui il controllo. Non mi scandalizza che Lei abbia affermato che ci sono difficoltà a rendicontare le gare di appalto. Chi ha fatto il sindaco sa che ogni piccolo comune deve provvedere a stendere i progetti anche per conto dell'Anas: è una prassi consolidata. Non crede che ci sia stata una responsabilità politica, anche della sua Direzione, rispetto alla spesa di 21.000 miliardi, di cui un terzo per grandi lavori? Non crede che ci sia stata una carenza di risolutezza nel chiedersi come gestire un così immenso lavoro avendo a disposizione soltanto settanta contratti a tempo determinato, senza consulenti? Lei stesso ricordava che non avete neanche un economista.

Ho avuto l'impressione che ci sia stata una arrendevolezza eccessiva nei confronti di una struttura fatiscente che non era e non è in grado di esercitare i controlli. Vorrei anche conoscere i risultati del confronto con la Commissione affari esteri in termini di azione governativa.

Mi è parso di capire che sia stata una fortuna se molti progetti siano andati in porto con successo; sarebbe stato un caso. Con una struttura fatiscente, non in grado di effettuare i controlli, il nostro paese sarebbe stato fortunato se ha registrato dei successi e solo in parte fenomeni di deviazione; d'altronde, con la struttura che Lei ha detto di avere, nè oggi, nè ieri, nè domani sarà in grado di effettuare i controlli.

Lei ci ha detto che le deviazioni sono state possibili poichè in quegli anni c'era la necessità di fare alla svelta, superando le gare d'appalto. Nella sua relazione alla Commissione affari esteri però ha affermato che oggi la cooperazione internazionale langue per la mancanza di strutture che effettuino le gare d'appalto; tornare alla normalità non sarebbe possibile poichè mancano le strutture.

Gradirei che affrontasse anche in questa sede il problema delle sofferenze politiche, istituzionali e finanziarie delle organizzazioni non governative rispetto alla cooperazione. Si ha l'impressione che queste organizzazioni, che hanno percepito alcune decine di miliardi di contributi, abbiano avuto meriti maggiori di quelli loro riconosciuti dal Governo o dal Parlamento.

Lei è così sicuro che la politica del Ministero degli affari esteri, che comprime la vostra struttura, non sia il frutto di una strategia politica? Anzichè ad una sventatezza viene da pensare ad un disegno teso alla asfissia della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, costringendola a non effettuare i controlli. Lei ha detto di conoscere i casi in cui si sono verificate le deviazioni e sono sicuro che ce li comunicherà. Siccome questa Commissione non è incaricata di compiere una universale esplorazione della cooperazione, gradiremmo che Lei ci dicesse nello specifico quali sono stati i casi in cui si sono verificate le deviazioni.

Infine, la pregherei di dirci la ragione di questo malumore presente tra il personale della Direzione. Da tempo siamo tempestati da richieste di presentazione di interrogazioni al Governo, da parte di dipendenti della Direzione per la cooperazione: essi parlano di super lavoro, di frustrazioni; Lei stesso affermava che lavorate in condizioni di precarietà, che nessuno è contento di quello che fa poichè si potrebbe fare di più.

GRASSI. Anche io ho apprezzato la franchezza dell'intervento del ministro Aloisi circa l'identificazione delle ragioni per le quali la cooperazione ad un certo momento è diventata oggetto di troppe attenzioni, non tutte corrette.

Sono convinto come Lei che un giudizio sulla cooperazione vada dato globalmente, non soltanto sulla base degli insuccessi registrati. Il suo intervento, per gli elementi che ci ha offerto è un po' spaesante (lo dico in senso positivo), poichè la Commissione, nel suo ruolo di giudice, deve ricercare in queste audizioni quegli elementi che possano condurre ad una riforma della legge n. 49.

All'inizio del suo intervento, Lei ha affermato un dato importante: la cooperazione è uno strumento importante del nostro lavoro.

Fatta questa premessa, vorrei rivolgere una prima domanda: Lei ha detto che l'idea di cooperazione, nel suo evolversi istituzionale, dagli anni '70 ad oggi, si è caricata di responsabilità su un corpo rimasto fondamentalmente gracile. Riprendendo parte dell'intervento svolto dal collega, sarebbe importante sapere da Lei se la gracilità di questo corpo è uno degli elementi di debolezza e di esposizione ai rischi. Che cosa suggerisce la Direzione generale ai parlamentari per rafforzare questo corpo gracile e per renderlo più efficace? Diversamente ci troviamo costretti a ripetere le stesse cose - Lei e noi - con esiti che mi pare non siano particolarmente utili.

Su un'altra questione desidero chiedere la sua opinione personale. Non le chiedo di rappresentare, in questo caso, l'istituzione, nel senso che il carico di responsabilità non comporta necessariamente che l'istituzione debba identificarsi nel giudizio che Lei darà su quanto le sto dicendo. Secondo un'idea abbastanza diffusa, il limite della cooperazione sta proprio nell'essere quello che chiede la legge n. 49, cioè uno strumento di politica estera. La domanda è questa: l'essere soggetti ad una scelta politica strategica di un Governo o di più Governi non comporta oggi, in relazione alla legge n. 49, il rischio che la cooperazione si pieghi a necessità di natura politica? Se questo è vero, non sarebbe il caso di pensare ad una reale autonomia rispetto alle ragioni di politica estera che sovrintendono anche alla legge n. 49?

Di conseguenza, essendo oggi la legge n. 49 uno strumento inerte, come Lei dice (per un pregresso che non si riesce a smaltire, per la gracilità dello strumento, eccetera), non sarebbe il caso che venisse elaborata in fretta quella proposta di legge-ponte tra la legge n. 49 ed un'eventuale riforma vera, avanzata in Commissione esteri? Essa rappresenta una prima risposta per estrapolare alcuni problemi, limitando i danni, e per evitare che la discussione resti accademica.

È vero, poi, che esiste con le imprese e con le ONG un rapporto diverso per cui le imprese vengono liquidate, quando è possibile, prima delle ONG?

Altra domanda; che cosa pensa della cooperazione futura? È vero che si sta diffondendo l'idea che il tempo della cooperazione sia terminato e che sia nato il tempo dello scambio economico, per cui si è presenti nei paesi in via di sviluppo solo se c'è uno scambio alla pari? In sostanza: cooperazione vuol dire commercio con l'estero? Sono tutti interrogativi retorici perchè per me la risposta è negativa, ma esistono proposte di legge che tendono a fare della cooperazione uno strumento di politica estera che dia una resa immediata. C'è l'idea che la cooperazione a dono, per esempio, sia una sorta di regalo di Natale, qualcosa che assomiglia ad una regalia. Va precisato invece che si tratta di una operazione che ha un soggetto (nel nostro caso, lo Stato italiano) e un interlocutore, cioè un paese con condizioni sociali ed economiche disastrose. Vorrei sapere che cosa pensa di questo e se è d'accordo sul concetto di cooperazione intesa come scambio economico.

FALQUI. Anch'io voglio ringraziare il dottor Aloisi per la sua illustrazione, sicuramente franca nel ricostruire sia quelli che ha

definito insuccessi, sia i risultati positivi raggiunti dall'attività di cooperazione.

In conseguenza dei dibattiti che abbiamo svolto in altre Commissioni parlamentari e anche durante la discussione del disegno di legge finanziaria, credo che nel quadro che Lei rappresenta vada inserito un elemento aggiuntivo che riguarda lo stato attuale della politica di cooperazione internazionale, che si trova in una fase di ridimensionamento poderoso delle disponibilità finanziarie e, probabilmente, anche di quelle idee-forza che stanno alla base di una moderna politica di cooperazione.

Lei ha definito - e condivido questa sua affermazione - l'aiuto allo sviluppo uno strumento per le politiche internazionali, intendendo evidentemente che una politica, sia essa bilaterale o multilaterale, quando riguarda paesi terzi, rappresenta una occasione non solo di cooperazione ma anche di evoluzione dei rapporti politici internazionali. Non c'è dubbio che lo stato negativo che Lei ci ha descritto, sia dei progetti che delle procedure, probabilmente è dovuto ad una situazione particolare del Ministero e delle sue strutture. Si congiunge inoltre al forte ridimensionamento della disponibilità di risorse finanziarie e, per una sorta di proprietà transitiva, di riduzione del ruolo dell'Italia sulla scena politica internazionale. Per la prima volta dal 1982 lo stanziamento per l'attività di cooperazione scende sotto i 1.000 miliardi di lire; pertanto, gli stanziamenti per i paesi in via di sviluppo nel 1995 saranno dell'ordine di 2.600 miliardi, al di sotto dello 0,2 per cento del prodotto interno lordo, contro una media dello 0,35 per cento a livello Ocse. Non c'è dubbio allora che sia importante conoscere le cause che hanno determinato una decisione politica di così grande rilievo per il nostro paese ed anche per quei paesi verso i quali siamo esposti e abbiamo assunto impegni.

Ho avuto l'impressione dalla sua descrizione, sia pure sinteticamente riportata, che esiste un problema di sottodimensionamento e anche di carenze di competenze tecniche; Lei faceva riferimento ai programmi-paese...

*ALOISI.* Non di competenze tecniche ma economiche.

*FALQUI.* Mi era sembrato di capire che, quando dovevate attrezzarvi per fare i programmi-paese, vi mancavano alcune competenze.

*ALOISI.* Ci mancavano gli economisti; abbiamo i medici, gli agronomi, gli ingegneri ma non gli economisti.

*FALQUI.* In sostanza ci ha descritto un quadro di sottodimensionamento e di carenza che non poteva rispondere in modo efficace a quelle ambiziose necessità che la sua definizione di aiuto allo sviluppo - che condivido - comporta. Allora bisogna capire bene gli errori del passato.

Vorrei approfittare dell'occasione non solo per chiederle un parere in merito, cioè che cosa pensa si debba fare, ma, visto che questa è una Commissione d'inchiesta, anche per avanzare alcune richieste formali a Lei e alla presidenza della Commissione.

Nella sua relazione, ministro Aloisi, Lei ha insistito sulle forti carenze che esistevano nel campo procedurale, su quello scandaloso meccanismo di cui molti di noi sono a conoscenza e che Lei con grande franchezza ci ha qui esposto. C'è un contenzioso che riguarda centinaia di miliardi dati ad imprese - ricordato anche nella relazione che fece l'onorevole Martino in un suo intervento - relativo alla legge n. 49 del 1987. Se le mie informazioni non sono sbagliate, dell'argomento si sta occupando un'apposita Commissione. Credo sarebbe utile per la nostra Commissione acquisire quelle sentenze di arbitrato ponendole a disposizione dei colleghi; sarebbe utile avere un consuntivo dettagliato possibilmente per paese, progetto, impresa - riferendomi ovviamente a quei grandi progetti ben distinti dagli altri oltre 4.000 cui Lei ha accennato - per esempio, di quanto pagato fino ad oggi per arbitrati, perizie di varianti, transazioni e anche sapere quanto resta da pagare in futuro. Stante la situazione che ho descritto precedentemente, è importante capire tutto questo per evitare di ripetere gli stessi errori del passato, trovandoci oggi in una situazione in cui la riduzione dei finanziamenti limita la politica internazionale del nostro paese.

Lei ha parlato anche di un controllo eseguito da esperti sui singoli progetti, una volta che questi avevano iniziato la loro esecutività. Esistono quindi una struttura di consulenza e un sistema di monitoraggio per questo tipo di valutazioni che possono esserci utili per stimare meglio i fallimenti avvenuti, laddove questi sono assolutamente evidenti e che, per le competenze istitutive della Commissione, sono oggetto specifico del nostro interesse. Altro materiale conoscitivo utile per la Commissione potrebbe essere la copia delle relazioni conclusive presentate per ciascun paese da questo nucleo di valutazione, la Società italiana di monitoraggio.

Vorrei infine conoscere la situazione del personale della struttura, in particolare dell'UTC (unità tecnica centrale) - cui faceva riferimento il collega Gregorelli - al fine di capire in che cosa consista questo sotto-dimensionamento. Questa carenza, come Lei giustamente ha sottolineato, ha molto limitato l'efficacia tecnica dell'attività di cooperazione.

Queste sono in sostanza le richieste che formalmente le rivolgo, alla luce di una unica domanda che le pongo: qual è la sua opinione per uscire da questa logica che ha portato tanto discredito internazionale al nostro paese? Vorrei conoscere la sua posizione e la sua valutazione non solo per quanto attiene la nuova legge che sarà materia di discussione del Parlamento ma anche e soprattutto per le proposte e le correzioni che devono essere apportate, per evitare che errori del passato si ripetano in futuro in una situazione assai più difficile nella quale le risorse finanziarie sono molto limitate; anche su questo terreno infatti rischiamo di perdere una credibilità internazionale che è invece assolutamente necessaria per il nostro paese.

POZZO. Signor Presidente, ministro Aloisi, mi permetto di continuare - e chiedo scusa ai colleghi - un colloquio avvenuto alla Commissione affari esteri del Senato e che trovo puntualmente riportato tra le poche carte sulle quali iniziamo a lavorare.

Voglio però prima aprire una parentesi: mi ha molto impressionato la domanda che un collega ha posto, non tanto a Lei quanto a se stesso

e alla Commissione, se per caso tutto quello che è accaduto nel mondo della cooperazione, fino al caso limite della Somalia, non faccia parte di una strategia volta a non consentire e a non prevedere controlli.

Riprendendo la domanda che in quell'occasione le avevo posto circa le scelte politiche - senza per questo formulare in questa sede tesi irrealistiche - vorrei ricordare che nelle Commissioni competenti siamo chiamati a formulare programmi; la presente Commissione è chiamata invece ad accertare responsabilità di ordine politico (per quelle di ordine penale ci pensa la magistratura) nei fatti che hanno dato luogo a delle deviazioni. Prendo a campione la situazione somala, quel *caos* in cui si è, a mio giudizio, voluto precipitare quel paese: quella mancanza di una iniziativa politica responsabile, alla quale richiamammo per tempo i Governi italiani che si susseguirono nel fare scempio della cooperazione. Richiamo il caso della Somalia (è quello di cui oggi si parla in tutte le case degli italiani) per riformulare, proprio alla luce di quanto è accaduto in queste ore, un quesito al quale Lei ha già risposto in parte in sede di audizione presso la Commissione affari esteri. L'Etiopia, l'Eritrea, la Somalia fanno parte di uno stesso contesto storico - politico nel quale la cooperazione è intervenuta, nel senso che ha concorso al genocidio di milioni di eritrei, di etiopici e concorre allo sterminio di milioni di somali? La sua risposta è stata che oggi la situazione è diversa: ci sono classi dirigenti nazional-rivoluzionarie che hanno bonificato la situazione, da questo punto di vista, tanto in Eritrea quanto in Etiopia. Tuttavia, per quanto riguarda la Somalia, Lei stesso non ha saputo darmi una risposta, dichiarando che in quel paese la situazione praticamente stava precipitando nel *caos* e che non c'era più da parte nostra alcun controllo non soltanto sui mezzi ma neanche sulla gestione della tragedia che stava verificandosi. La mia domanda riguarda proprio questo aspetto tragicamente attuale delle responsabilità politiche dei Governi italiani, a partire da una certa data, da quando Siad Barre, un personaggio al quale sono state date cifre non stimate, è diventato il nemico dell'Occidente.

Rispetto a tale quadro, quali sono le responsabilità dei Governi italiani dal momento in cui Siad Barre è diventato il tiranno, l'uomo di una guerra guerreggiata che ha dissanguato il proprio popolo con l'aiuto italiano in termini economici ed effettivi? Questa è la prima domanda che desideravo formulare.

Abbiamo delle responsabilità politiche assai gravi, con le quali dobbiamo iniziare a fare i conti. Le chiedo come è nata la questione somala, come è potuto accadere che abbiamo partecipato al genocidio del popolo somalo, come è potuto accadere che siano stati profusi mezzi per sostenere finanziariamente il dittatore senza che ci fosse alcuna possibilità di tenere la situazione sotto controllo, quasi che la nostra strategia fosse proprio quella di non approfondire nessuna responsabilità (come indicava prima il collega che mi ha preceduto). Questa peraltro è una caratteristica della politica estera dei Governi italiani, per lo meno di quelli degli ultimi due decenni. Su questa domanda desidero richiamare non solo la sua attenzione ma anche quella dell'intera Commissione. Essendo chiamati ad accertare le responsabilità politiche, trovo quanto meno pretestuoso tentare da parte nostra progetti per il futuro. Siamo qui chiamati, per legge, a chiarire le responsabilità politiche da



quando è nata la cooperazione ad oggi. Siamo chiamati soprattutto a farlo in questo momento perchè la situazione in Somalia sta andando verso un caos di cui portiamo la responsabilità, malgrado duemila soldati italiani del contingente militare dell'ONU siano presenti in quel paese. Siamo chiamati anche ad approfondire responsabilità che riguardano l'incolumità fisica della comunità italiana che si trova in Somalia, quel che resta dello Stato italiano, ammesso che vi sia ancora qualche lembo del nostro Stato a controllare la situazione e a garantire l'incolumità fisica degli italiani e dei nostri sodalizi.

AGNALETTI. Ringrazio il ministro Aloisi per la relazione, che tutti hanno definito franca e leale: a me è parsa una relazione cruda. Faccio mio l'intervento del senatore Pozzo. Questa è una Commissione d'inchiesta, dobbiamo solo accertare le responsabilità e verificare come sono stati possibili questi risultati nella cooperazione allo sviluppo. Le nostre proposte a livello legislativo dovranno quindi tendere a far sì che queste cose non accadano di nuovo.

Nel corso della sua esposizione, ho appuntato alcune sue denunce: carenza di progettazione, carenza di gestione delle gare, carenza o insufficienza di attività di monitoraggio, carenza di ufficio legale, carenza, carenza... Questo è il dato di fondo. Lei ha affermato che un terzo dei progetti è andato a buon fine e ha elencato i successi: mi pare ovvio, visto che spendiamo migliaia di miliardi .

Avendo diretto l'Ufficio programmazione lavori di un ente come l'Enel, per deformazione professionale non ho mai pensato alla possibilità di svolgere una gara d'appalto senza un capitolato predisposto dal mio ufficio. Nell'Ente nazionale per l'elettricità non esisteva alcuna possibilità di dare lavori in appalto senza un regolare capitolato predisposto dagli uffici o di accettare che un capitolato fosse regolato da disposizioni, norme, prezzi diversi dai nostri. Questo tanto per essere chiari.

La cooperazione è stata uno strumento di politica estera, ma forse più per sviluppare gli affari ed il commercio all'estero.

Allora mi chiedo con quali criteri venivano fatti gli albi dell'impresa. Queste venivano scelte o c'era già un elenco preconstituito? Come funzionano questi meccanismi? Noi dobbiamo accertare le responsabilità, per cui è inutile stare a fare discorsi di alta filosofia sulla politica estera: dobbiamo cominciare a dire che c'erano elenchi di imprese ed elenchi di ONG. Queste ultime mi stanno riempiendo di lettere, lamentando l'esistenza di un contenzioso, che ha bloccato l'attività. Lei stesso ha detto - ho letto quanto ha affermato nelle due sedute svoltesi alla Commissione esteri del Senato della Repubblica - che c'è un contenzioso, che gli uffici legali sono quelli che sono. Le ONG chiedono ancora 40 miliardi, per cui il contenzioso esiste.

Ora, innanzi tutto vorrei conoscere i criteri in base ai quali vengono scelte le imprese e sono riconosciute le organizzazioni non governative. Poi, il fatto che si sono verificate delle carenze è stato da Lei sottolineato quando ha detto che si è pensato di gestire miliardi senza avere un ufficio tecnico, avvalendosi di consulenti dall'esterno. Questi consulenti come venivano scelti? Da dove venivano e perchè? Gestivano gare d'appalto non di una lira, perchè ho letto che si trattava di centinaia di

miliardi. Non si sa nemmeno se le opere siano state realizzate, se esistono ancora, se è sparito tutto. È chiaro che se andiamo in Somalia non troviamo più niente, in questo momento, ma se andiamo in altri posti che cosa troviamo? Queste sono le domande che io, da semplice commissario, mi pongo e le rivolgo.

**PROVERA.** Signor Presidente, ministro Aloisi, la nostra è una Commissione d'inchiesta costituitasi perchè c'è stato uno scandalo vergognoso sulla cooperazione che è durato decenni, ha interessato tutte le aree geografiche e gran parte dei partiti rappresentati in Parlamento.

Noi siamo qui per cercare di capire - sono perfettamente d'accordo con i colleghi - quali meccanismi di controllo a vari livelli avrebbero dovuto interessarsi e seguire da vicino i progetti dal loro inizio fino al completamento e alla verifica poi dell'effettiva loro realizzazione. Siamo qui per capire quali meccanismi hanno funzionato e quali no, e anche quali complicità si sono verificate.

Il ricorso sistematico alla trattativa privata che è stato citato ha interessato la stragrande maggioranza degli appalti e non è un caso che dal 1992, se non sbaglio dal momento in cui sono state rese obbligatorie le gare, c'è stata una caduta verticale dell'aiuto bilaterale diretto ed è aumentato - se i miei dati sono esatti - del 50 per cento il contributo agli organismi internazionali.

Delle debolezze strutturali si è parlato ampiamente. La mia domanda è questa: visto che tali debolezze strutturali erano conosciute e sono state verificate per tanti anni, per quale motivo non sono state segnalate le inefficienze?

I meccanismi di controllo: progetti presentati addirittura dalle ditte, verifiche effettuate dai collaudatori. Anche qui ricorrono spesso certi nomi tra le persone che avrebbero dovuto effettuare i collaudi. Sarebbe interessante andare a vedere chi sono i collaudatori, quante volte sono stati incaricati di verificare questi collaudi, per quali importi, eccetera.

Credo che tutti questi punti (ce ne sono molti altri) facciano parte di un disegno molto preciso che aveva come unico scopo quello di permettere le ruberie che si sono verificate sulla cooperazione, tanto più gravi e scandalose perchè sono state fatte sulla pelle di gente che aveva veramente bisogno. Sono d'accordo con il collega, sono morte migliaia di persone, sono stati affamati dei bambini con delle pratiche assolutamente vergognose che noi abbiamo il dovere di far cessare, identificando e denunciando le responsabilità e le collusioni politiche.

Che in certe aree geografiche fosse consentita mano libera ai loschi traffici di certi partiti è cosa conosciuta. Vorrei che venisse smentita, se fosse possibile, ma credo che non lo sarà. C'è una responsabilità politica che va denunciata chiaramente, altrimenti facciamo solo della ipocrisia. La nostra è una Commissione di inchiesta e il nostro dovere è di verificare le responsabilità, capire quali sono i meccanismi che non hanno funzionato per impedire che in futuro si possa assistere ad un altro scandalo di questo genere e per fare in modo che le poche risorse che abbiamo a disposizione vengano finalizzate effettivamente all'utile traguardo che ci prefissiamo, altrimenti tutto diventa accademia.

**BERGAMO.** Signor Presidente, ho apprezzato molto il ministro Aloisi per la difesa che ha fatto della cooperazione e personalmente condivido il timore che ha manifestato per l'eventuale rischio di una eccessiva, esagerata colpevolizzazione e generalizzazione. Questa legislatura ha ereditato una situazione disastrosa dappertutto. Quindi, se dovessimo cercare il pelo nell'uovo, sarebbe come «buttare l'acqua con tutto il bambino». Questo secondo me, sarebbe ancor più dannoso.

Per esempio, se noi dovessimo verificare i microfoni che abbiamo in dotazione in questa Commissione, che non riescono a stare su, dovremmo vedere quanto sono costati, chi li ha montati, che tipo di gara è stata fatta, che tipo di appalto c'è stato, se sono stati collaudati, se è stata verificata la congruità dei prezzi e tutto il resto. Eppure, abbiamo verificato che Palazzo San Macuto tutto sommato funziona.

Il punto fondamentale, quindi, è che noi non dobbiamo in questa sede sostituirci alla magistratura, però dobbiamo cercare di capire quello che è successo, per evitare - come diceva l'onorevole Provera - di sbagliare ancora.

Lei, ministro Aloisi, è ai vertici della Direzione da circa due anni, quindi ha visto spendere parecchi dei 21.000 miliardi previsti dalla più volte citata legge n. 49. Ho letto il resoconto stenografico dell'audizione che Lei ha tenuto alla Commissione esteri del Senato della Repubblica il 16 novembre 1994 e ho visto che ad alcune domande ha preferito non rispondere dicendo giustamente che non voleva sostituirsi al Ministro degli affari esteri. Però, in virtù di quanto ho detto prima, cioè che non vogliamo sbagliare ancora, in base alla sua esperienza (che credo sia tanta, perchè ho letto il suo curriculum e le faccio i miei complimenti) dovrebbe fornirci tutti gli strumenti e i suggerimenti che è in grado di dare, ovviamente non in questa sede, non oggi, ma quando saremo in una fase avanzata dei nostri lavori e cominceremo a tirare le relative somme.

Da quanto ho letto, mi pare che Lei dia un giudizio tutto sommato positivo della cooperazione in generale, anche se, a mio parere, non tutto può essere verificato perchè Lei stesso ha detto che moltissime di quelle risorse sono destinate alla formazione professionale. Quindi dovremmo preparare delle giurie, dalle commissioni di esame per verificare il tutto.

**ALOISI.** I corsi di formazione professionale che stanno funzionando oggi si possono verificare.

**BERGAMO.** Questo potrebbe essere un suggerimento.

Vengo quindi alla domanda: c'è stata una precisa volontà politica, secondo Lei, di non voler dotare il Ministero e quindi la Direzione generale di questi strumenti di controllo sulle varie iniziative? Lei ha fatto richiesta di quegli esperti la cui assenza lamentava (economisti, tecnici, legali)? Esiste una banca dati? È possibile accedervi? È possibile averne la piena disponibilità?

Vorrei inoltre sapere perchè, circa un anno e mezzo fa, è stato disdetto il collegamento elettronico della banca dati della Direzione generale con la Commissione esteri della Camera e non è stato più riattivato.

Non ho capito bene inoltre cos'è il programma-paese e perchè non ha funzionato.

Vorrei anche sapere da quanto tempo è entrato in funzione il Nucleo di valutazione tecnica e da quali figure professionali è formato.

GRAINER. Signor Ministro, sarebbe utile avvalersi della sua autorevole presenza per avere, rispetto alla sua precedente esposizione, un contributo importante, proprio per il lavoro che Lei svolge, rispetto ad uno dei due compiti che questa Commissione ha, pur nel limitato tempo che ha a sua disposizione. Oltre la funzione d'inchiesta - di cui già si è parlato e su cui molti sono intervenuti - ha quella di suggerire una proposta legislativa che superi i limiti della legge n. 49 e che ipotizzi anche un intervento innovativo rispetto alla cooperazione, stanti le novità avvenute sullo scenario mondiale e i fenomeni migratori che si intrecciano con i crescenti problemi della cooperazione allo sviluppo. Vorrei sapere da Lei se non ritenga opportuno ridefinire in termini generali quanto diceva all'inizio del suo intervento per impostare, partendo da un punto di vista innovativo, tutta la materia.

Come sappiamo, i fondi per la cooperazione per il 1995 sono stati ridotti drasticamente con tagli consistenti. Mi chiedo se questi tagli, oltre ad impedirci di operare in nuovi progetti di cooperazione, comportino anche difficoltà o blocchi a progetti già in corso d'opera, che rischiano di non essere portati a termine. In questo caso, le domando come sarebbe possibile superare tali difficoltà perchè, oltre i problemi che abbiamo già visto, è del tutto evidente che cominciare un progetto e non concluderlo comporta un inaccettabile spreco di risorse.

Vorrei conoscere la sua opinione anche rispetto alle questioni che riguardano le organizzazioni non governative, soprattutto se si può pensare, sempre in un profilo legislativo innovativo, di valorizzare ancora di più il loro ruolo.

Un altro quesito che mi pongo è se, attraverso la sua esperienza e i successi e gli insuccessi della cooperazione che prima ci ha illustrato, Lei sia del parere che la cooperazione allo sviluppo possa realizzarsi con maggiore efficacia se incrociata al federalismo, impegnando quindi Regioni ed enti locali che già operano in questo settore, e decentrando anche i controlli su tali progetti, invece che seguire le normali vie burocratiche che producono un eccessivo irrigidimento delle regole. Ad esempio, per quanto riguarda l'assegnazione degli appalti, mi sembra molto complicato indire gare per imprese che vanno ad operare in altri paesi; non so se questa sia la strada migliore. Capisco che c'è bisogno di regole e mi chiedo se sia opportuno un decentramento ed un avvicinamento del controllo a chi gestisce.

Per quanto riguarda invece la funzione d'inchiesta che svolge la Commissione, vorrei chiederle, ministro Aloisi, delle informazioni dal punto di vista politico in relazione alla cooperazione con la Somalia, questione cui tengo molto. Sicuramente saranno utili ed interessanti ed assumono, rispetto a tale questione ancora tragicamente aperta, anche un significato simbolico, oltre che politico e umano, di grande valore. In merito la Commissione dovrà operare con grande rapidità e quindi le chiedo, e sicuramente sarà d'accordo anche il Presidente,

di fornirci tutte le notizie che ritenga utili affinché possiamo operare in questa direzione.

**PAMPO.** Signor Presidente, non mi soffermerò sull'importanza della cooperazione, in merito alla quale le decisioni politiche ed operative non rientrano, almeno per il momento, tra i compiti della Commissione; mi riferirò solamente a due aspetti particolari della premessa del ministro plenipotenziario Aloisi, perchè questo mi consente di richiedere altrettante precise risposte.

Lei, ministro Aloisi, ha detto che alcune devianze della cooperazione si sono verificate allorché più rapidamente sono cresciuti i finanziamenti, facendo comprendere così - o almeno così io ho compreso - che in certi periodi della vita politica italiana il potere politico aveva un grande interesse alla cooperazione. Tutto questo ha portato inevitabilmente ad una crescita di finanziamenti di altrettanti modi di investimento che, secondo quanto Lei ci riferiva, venivano concessi, superando l'appalto concorso, mediante trattativa privata e concedendo financo alle stesse aziende che gestivano questi contratti i poteri di controllo. Queste aziende scelte *ad hoc* diventavano quindi controllori e controllate allo stesso tempo.

Le domando allora se e in quale direzione, comprendendo facilmente che un siffatto modo di comportamento avrebbe potuto determinare qualche devianza, la Amministrazione da lei diretta ha svolto dei controlli e in quale modo è stata utilizzata l'Unità tecnica centrale. Vorrei anche sapere, in relazione a quest'ultimo organismo, che è formato - come mi sembra lei ha detto - da 70 contrattasti e dove non c'è alcun economista, quali sono stati i motivi dell'utilizzazione del personale con modalità non coerenti alla professionalità acquisita e per quali ragioni si sia preferito, ad esempio, assumere un medico anziché un economista.

**PUGLIESE.** Vorrei ricordare che la nostra è una Commissione istituita con una legge che ci assegna dei compiti precisi.

Credo che la discussione di stasera possa andare bene per un primo approccio con i problemi che abbiamo di fronte, così come l'introduzione del ministro Aloisi, per avere una visione complessiva della cooperazione nei paesi in via di sviluppo, ma a mio parere non possiamo chiedere opinioni o sensazioni a chi verrà in questa sede per essere sentito da noi.

Dobbiamo formulare domande precise in modo che possano essere date delle risposte precise. Sarebbe profondamente errata qualsiasi suggestione volta ad una diminuzione del ruolo istituzionale della Commissione, con la rinuncia ai poteri di tipo giudiziario previsti dalla Costituzione. Non possiamo dimenticare questo nostro ruolo nè possiamo accontentarci di denunciare i fatti senza che poi vengano individuati i responsabili delle deviazioni.

Avrei numerose domande da porre al ministro Aloisi, ma mi riprometto di farlo quando tratteremo i singoli progetti; in questa sede mi soffermerò su questioni di ordine generale. Il dottor Aloisi diceva che la Direzione Generale dispone di circa 120 esperti e che in passato è stato richiesto alle imprese di predisporre i capitoli di appalto. Vorrei capire l'utilizzazione della struttura centrale romana,

quale è stata e quale è oggi. Come vengono utilizzati questi esperti, questi tecnici?

Dai giornali apprendiamo, ad esempio, che un progetto di idraulica viene gestito da laureati in filosofia, un progetto di ingegneria da laureati in altre scienze. Dato che queste realtà vengono denunciate dagli stessi esperti, vorremmo da Lei una risposta; peraltro sono tra coloro che hanno firmato numerose interrogazioni proprio sulla scorta dei documenti forniti dagli esperti della Direzione, senza ottenere alcuna risposta.

*ALOISI.* Abbiamo ricevuto le interrogazioni quattro giorni fa e stiamo rispondendo.

*PUGLIESE.* Vogliamo verificare anche come è organizzata la struttura centrale per vedere quali controlli è possibile effettuare. Se abbiamo una struttura romana «sgangherata», è evidente che possono succedere le cose che sono avvenute in questi anni.

Termino qui il mio intervento, riservandomi in una prossima audizione (quando avremo del materiale su cui lavorare) di rivolgerle domande più precise in merito a quei progetti per i quali occorre individuare le responsabilità ma da cui è possibile trarre spunto per proposte concrete al Parlamento, per evitare, lo ripeto, che possa verificarsi di nuovo quanto accaduto in passato.

*PRESIDENTE.* Ringrazio i colleghi intervenuti per aver posto domande interessanti, non ripetitive, ben articolate, pertinenti e puntuali, sollevando problemi di grande attualità.

Fermo restando che il ministro ha risposto per iscritto alle domande rivolte a lui dalla Commissione, ritengo che possa rispondere ai quesiti di ordine generale a lui rivolti in questa sede, riservandosi di fornirci dati più precisi in un secondo tempo.

*ALOISI.* Le domande sono state numerose, varie ed approfondite e cercherò di dar loro adeguate risposte. All'onorevole Pugliese vorrei precisare che ho preferito tralasciare le risposte alle 29 domande formulate dalla Commissione proprio perchè altrimenti starei ancora parlando; non avrei potuto dare sufficiente spazio alle tante domande. Per questo ho ritenuto utile fare riferimento ad una delle domande principali, quella riguardante le cause che hanno reso possibili le deviazioni e gli insuccessi: mi sembrava la questione chiave.

Per quanto concerne le forti carenze strutturali, desidero riprendere una delle risposte che ho predisposto per la Commissione. La cooperazione italiana in questi anni ha speso molto meno delle altre cooperazioni per la propria amministrazione proprio perchè la sua struttura era così debole. Abbiamo speso l'1,6 per cento delle risorse che avevamo da amministrare per amministrarci, quando gli Stati Uniti hanno speso il 7,2 per cento, il Canada il 6,3 per cento, la Gran Bretagna il 3,4 per cento, la Francia il 3 per cento, il Giappone il 4 per cento, la Germania il 3,1 per cento. I nostri addetti hanno gestito a testa (comprendendo nel computo anche gli autisti) 5,9 milioni di dollari ogni anno, circa 9 miliardi di lire, quando la media degli altri paesi donatori era di 3,8 mi-

lioni. Questo per darvi una misura della debolezza strutturale di questa Direzione; non è semplicemente il lamento di un dirigente che vuole due segretarie in più.

Mi è stato chiesto ripetutamente da vari membri della Commissione se c'era un disegno politico. Francamente non so rispondere. Posso dire che ci sono state delle responsabilità politiche; penso che i miei predecessori lo abbiano fatto presente. Il difetto non era però necessariamente nei dirigenti politici governativi; la legge n. 49 ha creato una politica di cooperazione senza prevedere una idonea struttura. Tutte le responsabilità sono state date ad un Ministero preesistente che aveva un suo personale, certamente non pari a quello del Ministero dei lavori pubblici.

Quindi, c'è questa forte carenza legislativa, dopo di che occorre considerare che in Italia abbiamo cambiato, dal dopoguerra, ben 56 Governi, alcuni dei quali sono durati appena 10-11 mesi. Per affrontare queste responsabilità organizzative occorre anche continuità politica, altrimenti si incide sulla capacità di creare una struttura.

Mi è stato chiesto se ci sono delle responsabilità politiche: in termini generali sarei portato a dire di sì. Non punto il dito su questo o quel Ministro, ma il problema di una adeguata organizzazione è stato trascurato fin dall'iniziale stesura della legge n. 49. È molto importante, quando si appronterà la nuova legge, che questo aspetto sia preso in seria considerazione.

Risponderò poi a tutte le dettagliate domande che mi sono state rivolte, ma vorrei arrivare a quella relativa al mio consiglio in merito alle questioni sul tappeto: il mio consiglio non sarebbe quello di potenziare la struttura e di creare, a Roma, un'altra Banca mondiale, un altro grosso apparato burocratico, ma quello di collegare i contenuti di una nuova politica di cooperazione ad un nuovo sistema organizzativo per arrivare ad una gestione più snella.

Per quanto riguarda i contenuti - mi smentirete se non siete d'accordo - mi sembra di capire che in futuro gli stanziamenti in media saranno più esigui che in passato. Quindi il problema relativo ai grandi lavori infrastrutturali, che è stato il punto dolente della passata situazione, sarà ridotto, anche perchè il contenuto dei grandi lavori della cooperazione diminuirà, specialmente se si incrementano interventi di sviluppo umano integrato unitamente ad interventi di sviluppo dell'imprenditoria privata (capitolo nuovo molto importante), che non presentano problemi di gare, ad interventi delle ONG, di cui parlerò tra breve, e se si continuerà a lavorare molto con organismi internazionali. Quindi, se si attua una politica più leggera che tenga conto delle motivazioni umanitarie, nonché di una motivazione economica non più basata necessariamente sulle grandi infrastrutture - perchè davanti a noi non abbiamo più paesi socialisti bensì paesi tornati all'economia di mercato e alla democrazia - e di interventi di stabilizzazione politica si può arrivare ad immaginare una struttura che mantenga la unitarietà della programmazione dei fondi, della concezione di programmi-paese ragionati economicamente, del negoziato di progetti con i paesi, ed anche una capacità amministrativa limitata perchè riesce a delegare ad enti terzi che lavorano per lei, e che lei controlla e fa controllare, la esecuzione di gran parte delle sue attività.

Pertanto punterei alla divisione tra la programmazione e il negoziato della politica di cooperazione, che sono di competenza del Ministero degli esteri, e la esecuzione affidata non ad un solo ente esterno ma ad una rosa di enti, perchè noi abbiamo tante diverse attività che richiedono altrettante specializzazioni. Vorrei ricordare due esempi in sede internazionale: l'Inghilterra ha un ente che si chiama *Crown agent*, esterno alla cooperazione inglese; fa un lavoro tecnico di gestione per la cooperazione inglese e vende questo servizio alla cooperazione giapponese. Si tratta di un realizzatore, perchè non ha capacità negoziali. In Germania c'è qualcosa di simile: il GTZ, che è alle dipendenze del Ministero della cooperazione e svolge lo stesso lavoro tecnico. Questi enti non operano sulla base del diritto pubblico inglese e tedesco, bensì su quello privato per cui non cadono nelle pastoie della contabilità generale dello Stato, che sono terribili per chi voglia lavorare a 7000 chilometri di distanza.

Questo argomento forse non attiene alla domanda in quanto tale, ma mi avete sollecitato a parlare e non ho resistito alla tentazione di sottolinearlo, perchè si tratta del problema che ci stiamo ponendo anche noi.

Vengo ora ad argomenti più specifici. Il senatore Gregorelli ha sollevato il problema delle sofferenze delle Organizzazioni non governative. Ho una grande stima delle ONG italiane in generale; esse rappresentano uno strumento per portare l'assistenza a livello individuale, familiare e di piccolo villaggio in una maniera che sfugge a qualsiasi organismo governativo anche internazionale. Fanno cose che noi non sappiamo fare e complementano moltissimo l'attività di qualsiasi cooperazione italiana nell'altro paese. In più, i cooperanti delle ONG hanno delle motivazioni etiche che rappresentano un valore in sé molto forte; queste persone che lavorano in Africa, America latina e Asia acquisiscono un patrimonio di conoscenze utile per il nostro paese perchè imparano a conoscere a fondo quei paesi.

Alle ONG negli anni dell'abbondanza sono stati dati troppi soldi e questo le ha in qualche maniera deformate. Lo Stato doveva sovvenzionare una parte del costo dei programmi delle ONG, che però si devono finanziare per conto loro per la restante parte. Che il Governo paghi la metà o il 60 per cento dei costi di attività per le quali le ONG trovino il residuo finanziamento nei soci o nelle sponsorizzazioni che possono avere per i loro meriti, è normale, ma è successo che sono stati dati così tanti soldi a queste organizzazioni che abbiamo pagato il 100 per cento dei programmi. In questa maniera abbiamo indebolito il loro radicamento nella società, la loro base associativa e la loro capacità di autofinanziarsi, perchè il finanziamento era globale. Il grosso delle ONG, sia laiche che confessionali, è ancora molto buono, ma c'è stato in parte un fenomeno di deformazione. Noi oggi riconosciamo l'idoneità a 140 ONG; verifichiamo queste idoneità, controlliamo il lavoro che ogni organizzazione ha svolto negli ultimi anni, se ha una base associativa, se ha capacità di autofinanziamento, eccetera.

Le ONG sono state anche corporative, la legge ha recentemente abolito un organo, la commissione delle ONG, piccolo consiglio d'amministrazione del settore, dove erano rappresentate le federazioni delle ONG, che a volte ha avuto degli atteggiamenti corporativi, per esempio



impedendo l'iscrizione di altre ONG alla lista delle idonee. Penso che questo non sia giusto e che l'albo vada mantenuto aperto; comunque, ritengo che le ONG costituiscano una parte essenziale di qualsiasi programma di cooperazione e che dobbiamo continuare ad aiutarle.

Per quanto riguarda le loro sofferenze, in passato il controllo amministrativo sull'attività in genere e quindi anche su di loro era molto lasco; le ONG si erano abituate a rendicontare in maniera assolutamente superficiale. Dopo lo scandalo della cooperazione, i nostri organi di controllo, Ragioneria dello Stato e Corte dei conti, sono diventati severissimi. Quindi, i rendiconti di una serie di ONG redatti in maniera superficiale sono stati bloccati.

Abbiamo circa 200 rendiconti bloccati in questo momento che non riusciamo a pagare e questo crea un danno molto grosso per molte ONG, che essendo organismi piccoli e non avendo finanziariamente le spalle larghe rischiano di chiudere.

Tale aspetto è molto aggravato da forti carenze di personale contabile cui abbiamo accennato. Ho avuto proprio stamattina una riunione con le rappresentanze delle ONG: ci vuole il lavoro di un impiegato per una settimana per regolare il rendiconto del programma di una di queste organizzazioni relativo a due anni; abbiamo 200 arretrati con pochissimi contabili, quindi abbiamo un grosso «collo di bottiglia».

Comunque, per rispondere ad una domanda che mi è stata rivolta, non è che alle ONG si fanno difficoltà maggiori che alle imprese; i problemi sono grosso modo gli stessi, con la differenza che le imprese hanno in genere un apparato amministrativo più robusto e, quindi, entrano in sofferenza molto tempo dopo rispetto a queste organizzazioni, che hanno poco ossigeno finanziario e soffrono di tali disfunzioni. Io, però, non riesco ad avere un maggior numero di contabili; ho cercato di assumerne dall'esterno ma la legislazione delle amministrazioni pubbliche lo rende estremamente difficile.

Per quanto riguarda il malumore del personale della Direzione generale e in particolare quello dell'Unità tecnica centrale, la legge n. 49 ha creato questo organo lasciando abbastanza equivoche le funzioni dei 120 tecnici di cui si compone. Questi sono in parte tecnici in senso stretto (medici, agronomi, ingegneri), in parte esperti di cooperazione, cioè persone che hanno fatto cooperazione con organismi internazionali o che conoscono bene l'Africa, il Medio Oriente o l'America latina, e questo è altrettanto importante come esperienza tecnica. Non è mai stato chiaro se il loro lavoro sia quello puramente di tecnici che esprimono pareri, di amministrazione o anche di vera e propria gestione di negoziati. C'è sempre stato un equivoco fondamentale, alimentato dal fatto che questo grossissimo ufficio di 120 persone, che è l'UTC, disponeva di un solo funzionario della carriera diplomatica. In tal senso, infatti, era stata interpretata la legge e ovviamente un funzionario non può controllarne 120; quindi c'è stata una grande autonomia di questi esperti che sono stati abituati ad essere molto liberi nel loro lavoro.

Prima di andare avanti vorrei esprimere un giudizio generale sugli esperti. Al di là del fatto che ci possono essere individui più o meno competenti, più o meno impegnati o più o meno affidabili, si tratta globalmente di persone molto motivate che amano il loro lavoro e che si sono create un patrimonio di conoscenze dei paesi in via di sviluppo

che è più importante delle loro conoscenze tecniche. Di agronomi e di medici se ne possono trovare sul mercato quanti ne vogliamo, forse anche migliori dei nostri, ma persone che conoscano bene la Tunisia, l'Argentina o l'Uganda è più difficile e questo è un patrimonio molto importante.

Queste persone sono molto insoddisfatte, prima di tutto perchè si sentono criminalizzate da questa campagna di ridicolizzazione della cooperazione e poi perchè, avendo un contratto quadriennale rinnovabile di volta in volta, mentre finora esso era stato rinnovato automaticamente, negli ultimi anni ci sono state forti pressioni politiche per un suo non rinnovo: una prima volta, nel 1992, è stato rinnovato per un solo anno, poi una legge ha imposto un esame della loro competenza. Dei 90 esperti che avevamo in quel momento ne abbiamo scartati 14 e questo ha creato - come vi potete immaginare - infinite polemiche e molti ricorsi. Inoltre abbiamo acquisito un maggior controllo dell'Unità tecnica centrale: abbiamo ruotato persone che avevano gli stessi incarichi da 10 anni e inserito, accanto al funzionario che dirige l'Unità, altri quattro funzionari competenti ognuno per una sezione geografica per avere un maggior controllo dei flussi di lavoro ed evitare ritardi con le imprese che protestavano. Tutto questo è stato interpretato come una diminuzione del ruolo degli esperti rispetto a quello dei funzionari e ciò ha provocato le reazioni di insoddisfazione di cui voi avete sentito l'eco. Sono cose successe negli ultimi due anni, quindi me ne prendo anch'io in parte la responsabilità, a differenza di tutte le cose di cui abbiamo parlato e di cui non sono responsabile.

Una delle lamentele dell'Unità tecnica centrale, di cui trovo eco nelle domande cui sto rispondendo, è la questione abbastanza ridicola che utilizzeremmo dei tecnici senza tener conto delle loro competenze specifiche. Sarebbe ridicolo se fosse vero, anche perchè queste persone hanno fatto un concorso quando sono entrate che prevedeva specifiche specializzazioni. Gli esperti avevano lauree o altri titoli di studio e non sempre la specializzazione corrisponde esattamente ad essi, ma questo per me è un fatto restrittivo: noi abbiamo degli esperti di cooperazione che devono conoscere i paesi dove lavorano, i problemi agricoli, i problemi ingegneristici, quelli idrici e sanitari, e può capitare benissimo che un geologo stia nella sezione agricoltura, perchè l'agricoltura ha dei problemi di acqua, di irrigazione o di cose del genere, e anche se non è laureato in agronomia la cosa è assolutamente irrilevante. Si tratta di un aspetto sul quale siamo pronti a rispondere punto per punto in maniera dettagliata. Bisogna però capire che è una contestazione causata dall'insoddisfazione di queste persone che si sentono frustrate nel loro lavoro, perchè vi assicuro che lavorare nella cooperazione è oggi abbastanza umiliante, lo sento anch'io e tanto più lo sentono gli esperti, e poi anche perchè sentono il loro ruolo in parte ridimensionato. Questo a me dispiace, perchè, nei limiti del loro ruolo, confermo che sono persone preziose ed un patrimonio che non dobbiamo disperdere.

Per quanto riguarda il rapporto cooperazione-politica estera e cooperazione-economia, non sono d'accordo con l'affermazione che il futuro dei rapporti con i paesi in via di sviluppo deve essere visto solamente nel commercio e l'aiuto non trova più posto, per due motivi. Per quanto riguarda i rapporti economici, l'aiuto può svolgere funzioni im-

portantissime per sostenere le politiche economiche in questi paesi. Tene presente che i paesi molto poveri dell'Africa stanno applicando programmi di aggiustamento strutturale del tipo che esitiamo ad applicare in Italia. Questi programmi, che comportano grossi costi sociali e necessitano di aiuto, sono importanti per introdurre in questi paesi politiche economiche corrette. Altro aspetto importante è che questi paesi stanno passando all'economia di mercato, ad una liberalizzazione assoluta e completa, senza averne le strutture e questo per esperienza non produce necessariamente risultati positivi. Quindi, anche per sviluppare l'economia di mercato, sulla quale le nostre imprese si muoveranno senza bisogno della cooperazione, c'è bisogno di un'assistenza, per esempio, per aiutarli ad approntare una legislazione sulla proprietà, sulla produzione e gli investimenti, per addestrare i loro funzionari del Ministero dell'industria e del commercio estero; bisogna concedere, attraverso l'articolo 7 della legge n. 49 del 1987, incentivi finanziari alle imprese italiane che vogliono fare imprese miste, e si possono creare dei canali di finanziamento.

Quindi anche sul piano economico c'è molto da fare. Ripeto, la cooperazione ha una funzione di politica estera; attraverso la cooperazione si è facilitato il negoziato di pace in Mozambico, aiutando il paese a reinserire i guerriglieri immobilizzati; in Palestina si fanno interventi simili; in Albania tutto il nostro intervento è stato destinato a creare posti di lavoro nel settore agricolo, per evitare la pressione migratoria sull'Italia. Un ruolo futuro per la cooperazione c'è e vale la pena di parlarne, anche perchè questo paese è molto debole per quanto riguarda gli altri strumenti.

Gli effetti delle riduzioni di bilancio, di cui parlava il senatore Falqui, sono i seguenti: per quanto concerne i crediti, sono circa un terzo di quelli che avevamo due anni fa e abbiamo grosse difficoltà a completare progetti in corso; soprattutto, abbiamo mantenuto solo un terzo delle promesse che avevamo fatto fino a due anni fa. C'è stato un danno molto forte ai rapporti con alcuni paesi molto importanti e a noi vicini, come la Tunisia, ma anche con paesi lontani, come la Cina, che nel panorama internazionale ha una grande importanza.

Gli effetti positivi hanno riguardato innanzi tutto una concentrazione degli interventi. In passato lavoravamo in più di 80 paesi mentre oggi siamo concentrati su 20. Abbiamo motivi di politica estera per essere presenti in 20 paesi, mentre non ne avevamo per essere presenti in 80. Stiamo imparando a lavorare con pochi soldi: non è una battuta.

Il problema dei colleghi che lavoravano al mio posto negli anni scorsi era di trovare dei progetti in cui spendere questi soldi. Oggi abbiamo problemi drammatici: non possiamo fare quello che vogliamo, siamo costretti a fare interventi che non costano e stiamo imparando a farlo. L'anno scorso con poche centinaia di milioni abbiamo fatto eseguire dall'*International finance Corporation* tre studi riguardanti l'Albania, il Mozambico e l'Eritrea. Sulla base di questi studi organizzeremo in ognuno di tali paesi un seminario internazionale per consentire loro di adottare al loro interno misure per sviluppare il mercato e per delineare gli strumenti che i donatori devono utilizzare per favorire l'industria privata di quei paesi. Sarà una iniziativa dell'Italia a cui inviteremo gli altri paesi: questo progetto verrà realizzato con pochissime risorse e

non lo abbiamo fatto in passato perchè avevamo invece il problema di spendere tanti soldi. Ultimamente abbiamo invitato a Roma una delegazione giordana per un incontro con alcune organizzazioni non governative italiane, per spiegare loro quali sono i problemi della Giordania, in particolare sociali, e per orientare tali organismi rispetto ad essi. Questa iniziativa non costa nulla ma può consentire di integrare l'attività delle organizzazioni non governative con la cooperazione governativa. Quello che lamentiamo è la mancanza di continuità dei fondi. Questa attività produce effetti nel medio periodo: il finanziamento deve essere continuo nel tempo; sia gli aumenti sia le diminuzioni improvvisi sono dannosi. Purtroppo quest'anno abbiamo dovuto fare una programmazione limitata al solo anno in corso: gli stanziamenti dei prossimi anni saranno talmente ridotti che non è possibile pensare ad una programmazione triennale mentre è necessario prevedere una programmazione più lunga. Raccomando perciò una grande attenzione alla continuità poichè si tratta di interventi di medio periodo e non di emergenza.

Per quanto concerne il contenzioso, è un problema che riguarda soprattutto i grandi progetti infrastrutturali. Le imprese disponevano spesso di contratti scritti male o ad esse molto favorevoli: esse non hanno mai fatto questioni di contenzioso fino a che i finanziamenti erano abbondanti; ora che i fondi sono molto diminuiti, con i contratti alla mano hanno cercato di vedere riconosciuti dalla pubblica amministrazione i loro diritti. La giustizia amministrativa italiana ha tempi lunghi ed incerti; l'alternativa è l'arbitrato oppure la transazione. Entrambe queste soluzioni sono molto delicate. La commissione per il contenzioso creata con il decreto-legge Andreatta è stata da poco costituita (non senza difficoltà) e sta iniziando a lavorare. Possiamo fornirvi senz'altro tutti i dati sul contenzioso che abbiamo; certamente non possiamo fare previsioni sul contenzioso futuro, in quanto esso dipende dai problemi che le imprese porranno. Questa commissione è importante anche perchè le imprese sono attrezzate in modo molto forte dal punto di vista legale: esse hanno avvocati di alto livello mentre noi siamo molto deboli. La commissione si avvale di esperti giuristi di diritto amministrativo e di diritto del lavoro che possono guidarci in questa fase molto delicata.

Se alla Commissione interessano i dati relativi alla Sim (Società italiana di monitoraggio), non abbiamo alcuna difficoltà a fornirli.

Il senatore Pozzo ha posto una domanda molto politica circa le responsabilità italiane nel Corno d'Africa. Francamente non so che cosa rispondere, non essendo il direttore generale degli affari politici o il Ministro degli affari esteri, ma semplicemente il direttore per la cooperazione. Anche le mie conoscenze sono relativamente limitate e alcune di esse le ho da semplice cittadino.

La cooperazione italiana è stata forte con l'Etiopia e con la Somalia, sia quando questi due paesi erano socialisti e vicini all'Unione Sovietica sia quando hanno cambiato orientamento politico. In una certa fase avevamo una Somalia sovietica e una Etiopia con il Negus; poi abbiamo avuto una Etiopia di Menghistu vicina ai sovietici e una Somalia passata nella sfera d'influenza occidentale. Erano paesi molto poveri e nella cooperazione c'era un appoggio misto al Governo e alle popolazioni. L'appoggio poteva riguardare anche il Governo ma in parte andava a

vantaggio della popolazione, avendo carattere umanitario. Quello che posso dire con certezza è che la cooperazione non è stata mai implicata in questioni militari; lo dico perchè questa notizia è comparsa talvolta sui giornali.

Una domanda specifica riguardava i collaudatori e giustamente l'onorevole Provera ha chiesto chi fossero: molte volte si trattava sempre degli stessi nomi. Questo lo pensiamo anche noi, tanto è vero che abbiamo cambiato lo scorso anno tutte le commissioni di collaudo, non gli abbiamo firmato i collaudi per diverso tempo. Nominare una commissione non è cosa semplice, per cui il nostro modo di agire ha prodotto un rallentamento delle operazioni di collaudo e della consegna di molti progetti, ma ritenevamo che dovessimo farlo. Il solo fatto che abbiamo agito così penso risponda alla sua domanda.

I dati che abbiamo fornito oggi alla Commissione provengono dalla nostra banca dati e sono stati elaborati su vostra richiesta. Questa banca dati è stata istituita nel 1988, però contiene i dati dal 1984 in poi perchè è allora che abbiamo informatizzato il sistema. In teoria è aperta al pubblico, dico in teoria perchè quasi nessuno ne fa richiesta e perchè si accede ad una contabilità che non è certo di estremo interesse. C'era il collegamento con il Parlamento ma è stato interrotto il 31 dicembre scorso perchè costava molto e non veniva mai utilizzato. Comunque, dal punto di vista pratico è più semplice venire da noi a chiederci l'elaborazione dei dati.

L'onorevole Bergamo ha poi chiesto come funziona il Nucleo tecnico di valutazione. Vorrei intanto cominciare a dire che è cosa diversa dall'Unità tecnica centrale, dove lavorano i nostri 90 esperti. Il Nucleo tecnico di valutazione invece è un gruppo di cinque esperti esterno all'Unità tecnica centrale che non deve lavorare sui progetti. A turno prendiamo i nostri esperti migliori, li stacciamo dall'attività di ogni giorno e li inseriamo nel Nucleo tecnico di valutazione che ha la funzione di vagliare tutte le proposte di decisione che noi portiamo al nostro Comitato direzionale, cioè al nostro consiglio d'amministrazione, che si riunisce ogni mese o due. Questo Nucleo di valutazione opera in base a certi criteri, vaglia le decisioni e le approva o le respinge. Negli ultimi due anni il Nucleo tecnico di valutazione (che già esisteva ma che non funzionava ed è stato istituito per legge, anche se noi abbiamo dovuto potenziarlo) ha respinto circa metà delle decisioni, non per sempre ma chiedendo dei miglioramenti, creando una forte dialettica con gli uffici. Ho avuto uffici esasperati da questa fiscalità, ma non ho fatto mai pressioni, anche quando il Nucleo qualche volta ha sbagliato. Comunque il Nucleo tecnico di valutazione ha elevato molto la qualità del lavoro decisionale fatto in questi due anni, anche a garanzia dei membri del Comitato direzionale e mia.

Intendo quindi estendere le funzioni di questo Nucleo che, finora, ha effettuato solo valutazioni preventive, fino a fargli coordinare tutte le valutazioni *ex post* che già si fanno, ma che in precedenza non erano sottoposte al Nucleo di valutazione. Secondo me c'è un legame tra valutazione preventiva e valutazione successiva, perchè un progetto si valuta bene solo se è concepito bene, con la chiara indicazione delle sue finalità; infatti, è molto difficile valutare un progetto se, quando è approvato, non ne sono state definitive le finalità in termini tecnici. Se ci

sono le finalità, è facile fare paragoni tra le finalità stesse e quello che veramente si è fatto. Quindi, riunire le valutazioni *ex ante* e *ex post* nello stesso nucleo sembra funzionale.

Qualcuno ha chiesto che cosa è un programma-paese: si tratta di un insieme di obiettivi concordati tra il paese donatore ed il paese ricevente, obiettivi che la cooperazione deve raggiungere nel giro di alcuni anni. Per esempio, noi possiamo concordare con l'Albania che la cooperazione nei prossimi cinque anni sarà concentrata in due o tre settori: agricoltura, medicina e formazione; che nell'agricoltura noi ci concentreremo sull'allevamento del bestiame, sulla sanità veterinaria e sulla produzione di tabacco; che nel campo della medicina ci concentreremo sulla vaccinazione dei bambini o sulla prevenzione del colera; che nel campo della formazione ci concentreremo sulla formazione di *managers* piuttosto che di elettrotecnici. Questo lo facciamo dopo aver studiato il programma economico albanese e dopo aver visto che cos'altro fa la Banca mondiale, cosa fanno la Francia, gli Stati Uniti, eccetera, per evitare di fare le stesse cose e per inserirci in spazi utili ma non ricoperti da altri.

Il vantaggio del programma-paese, a parte di razionalizzare l'insieme degli investimenti che si realizzano, è di sottrarsi al sospetto che quando si sceglie il singolo progetto lo si fa solo per compiacere una determinata ditta appaltatrice. Quando c'è un programma-paese il singolo progetto viene scelto solo perchè rientra in una delle categorie scelte. Se ne può anche uscire, ma se lo faccio devo avere una motivazione valida che posso spiegare a chiunque. Il programma-paese oltre ad essere uno strumento di efficienza è un forte elemento di moralizzazione. È molto difficile da realizzare perchè ci vuole una grandissima continuità nel tempo: ha senso solo se ha una durata minima di cinque anni.

BERGAMO. La scelta del programma-paese chi la compie? La Direzione, il Ministro o chi altri?

ALOISI. I programmi-paese fino ad ora non li abbiamo realizzati. Stiamo impostando adesso i primi. Comunque, penso che li debba approvare il Comitato direzionale della cooperazione, ma prima di tutto il Ministro o il Sottosegretario da lui delegato. C'è un grosso lavoro di preparazione per il quale servono macroeconomisti per compiere l'analisi economica necessaria al programma-paese nel suo insieme ed economisti di progetto, non per il programma-paese ma per i singoli progetti, quindi economisti in grado di calcolare il rendimento dell'investimento, quando cioè conviene investire 10 milioni di dollari in un dato settore e quando no. Abbiamo bisogno, quindi, di due tipi diversi di economisti: pochi macroeconomisti e un numero maggiore di economisti di progetto.

Rispondendo alla domanda dell'onorevole Grainer sulla cooperazione decentrata, penso ci sia un posto importante per le Regioni ed i comuni nel lavorare all'estero, perchè molti grandi paesi in via di sviluppo si stanno decentrando essi stessi. Vediamo paesi come l'Etiopia, l'Uganda ed altri adottare costituzioni di tipo federale ed arrivare ad una maggiore stabilità, proprio grazie al decentramento di Governi che nella prima fase postcoloniale erano estremamente accentrati. Anche attra-

verso gli enti locali si può arrivare quindi a dare un'assistenza agli enti locali di questi paesi. D'altronde le nostre Regioni hanno delle competenze, per esempio nel settore della formazione o della sanità, molto importanti.

Sottolineo però la necessità di una politica di cooperazione unitaria, perchè essa è parte della politica estera in generale; più specificamente una politica di cooperazione isolata non funziona, non produce sviluppo economico se non è integrata con la politica commerciale e con quella finanziaria, nè stabilità politica se non è integrata con la politica estera. Penso perciò sia importante un coordinamento dell'attività degli enti locali nel campo della cooperazione con il Ministero degli esteri. Non voglio con questo dire che debbono essere alle nostre dipendenze, perchè mi è chiaro che sono organi costituzionali indipendenti, ma hanno delle competenze esterne e quando vanno all'estero c'è bisogno di un coordinamento.

A mio parere questi organi possono lavorare come nostri esecutori quando li cerchiamo, ma nel caso lavorassero di propria iniziativa sarebbe bene che questa rientrasse nei programmi-paese governativi; reputo infatti pericoloso che questi enti, senza alcuna conoscenza di politica e situazioni internazionali, operino all'estero. Delle volte può essere pericoloso fisicamente per i loro operatori: abbiano visto volontari e cooperanti morire in Bosnia perchè vi si sono recati, seppure con delle motivazioni molte buone, senza nessun coordinamento e con conoscenze insufficienti. C'è poi anche la possibilità di un danno politico ai rapporti internazionali del paese, perchè molte volte gli amministratori locali possono non sapere dove vanno a mettere le mani. Momento per momento ci sono degli slanci di solidarietà verso la Bosnia, la Palestina, la Cecenia, la Macedonia o la Croazia; si tratta in ogni caso di situazioni delicate in cui la presenza di una grande Regione può essere interpretata dall'esterno come una decisione politica del Governo del paese quando magari è puramente casuale.

Raccomanderei, quando si parla di cooperazione decentrata, di pensare sempre al quadro di coordinamento, perchè lavorare all'estero è politica estera: viene percepita come politica estera, ha effetti di politica estera e questa è una competenza del Ministero degli esteri, che ha le nozioni specifiche in questo campo.

PROVERA. Non sono convinto, ministro Aloisi, che sia esclusivamente un problema legislativo quello della «malacooperazione», nel senso che la trattativa privata - di cui è stato fatto un uso assolutamente fuori dal normale - prevede il ricorso d'urgenza o la designazione da parte del paese beneficiario di una ditta. Gli interventi rarissimamente erano in effetti di emergenza, eppure la trattativa privata è stata utilizzata a man bassa per scopi evidentemente non nobili; se essa fosse stata applicata solo nei casi previsti, probabilmente tanti scandali non sarebbero avvenuti.

ALOISI. Questo l'ho detto anch'io.

PROVERA. Lei sottolineava forse l'aspetto di un'opportunità legislativa nuova per procedere ad una cooperazione corretta. In realtà non

credo si trattasse di un problema di carenze di norme di legge, ma di una «malapplicazione» della legge.

*ALOISI.* La deroga è ammessa dalla legge ma se ne è abusato. D'altra parte non auspico che si sviluppi di nuovo una cooperazione a base di grandi lavori, di grandi contratti, di gare d'appalto, che ci obblighi a creare un'enorme burocrazia; non penso a ricreare la Banca mondiale.

Al di là delle deviazioni del passato, penso sia il caso di modificare in parte anche i contenuti e gli obiettivi della cooperazione in maniera che diminuisca questo tipo di problemi. D'altra parte, il taglio degli stanziamenti già ci ha portato in questa direzione.

*PROVERA.* Riguardo il contenzioso di cui Lei parlava, che comporta il lodo arbitrale per questioni di praticità o la transazione, vorrei sapere da Lei quanti sono questi arbitri e qual è la percentuale che compete loro per svolgere il lavoro cui sono chiamati, se cioè percepiscono una percentuale sull'importo totale del lavoro per il lodo arbitrale che svolgono.

*ALOISI.* Sono tre.

*PROVERA.* Essendoci un grande contenzioso, c'è molta necessità del lodo arbitrale, che ha un costo per lo Stato non indifferente.

*ALOISI.* Per ogni arbitrato vi sono tre arbitri, uno nominato da noi, uno dalla controparte e un altro congiuntamente. Quanti siano gli arbitri degli ultimi anni non glielo so dire, ma glielo posso far sapere. Posso anche farle avere i nomi degli arbitri per vedere se si ripetono o se sono diversi. Il costo è alto perchè ci sono delle norme in merito.

*PROVERA.* Sono pagati dal 3 al 5 per cento.

*ALOISI.* Questo non lo so di preciso, so che il costo è alto, ma glielo posso far sapere.

*PROVERA.* Bisognerebbe introdurre dei meccanismi che evitino un contenzioso molto spesso fasullo. Sui lavori pubblici il contenzioso in atto è di circa 20.000 miliardi. Non so quanti di questi siano da ascrivere alla cooperazione, però il meccanismo da introdurre è di correzione del contenzioso, procedimento lungo, spesso innescato artificialmente, il cui costo è molto alto per lo Stato.

*ALOISI.* Onorevole Provera, spero di non avere grandi contenziosi sulla mia attività attuale. Ho però un forte contenzioso residuale dal passato.

Le confermo che il lodo arbitrale è caro. Non sono molto contento del funzionamento generale degli arbitrati. Quanto è possibile cerchiamo di arrivare alla transazione, perchè riteniamo in certi casi che l'interesse dell'erario si tuteli meglio in questa maniera. La transazione è estremamente delicata, perchè implica una decisione discrezionale dell'amministrazione di rinunciare ad una parte delle sue ragioni in



cambio della rinuncia delle ragioni dell'impresa. Quando noi concordiamo una transazione con un'impresa chiediamo, per avere le spalle più coperte, il parere del Consiglio di Stato e dell'Avvocatura generale dello Stato. E qui sorge il problema, perchè questi pareri non li riceviamo in tempi brevi e molto spesso una proposta transattiva regge tre mesi, dopo di che si apre il contenzioso. Noi cerchiamo di operare queste transazioni e di attivare il Consiglio di Stato e l'Avvocatura, anche per avere una conferma che non stiamo sbagliando, nei tempi più brevi possibili. Confesso che è un lavoro delicato, che prima non sapevo svolgere e che ora sto imparando.

**PROVERA.** Vorrei sapere inoltre se il numero degli esperti dell'UTC si adegua in rapporto all'entità delle risorse che vanno stanziare di anno in anno per i programmi da attuare.

**ALOISI.** La legge prevede un massimo di 120 esperti indipendentemente dal livello di stanziamento. Attualmente ne abbiamo 90; a 14 non abbiamo rinnovato il contratto ed hanno fatto ricorso.

Non mi sento di dire che sono troppi, dopo i tagli agli stanziamenti. Abbiamo ancora 1.600 iniziative in corso, finanziate con i fondi degli anni precedenti, e quindi abbiamo ancora bisogno di questi esperti per controllare la realizzazione di tali iniziative. Questa intensa attività residuale permarrà ancora per un anno e mezzo, dopo di che la cooperazione calerà progressivamente, anche perchè sono in fase di diminuzione i nuovi progetti (almeno per ora).

**PRESIDENTE.** Ringrazio il ministro Aloisi e i suoi collaboratori, il dottor Napolitano e il dottor Spinedi.

L'audizione è stata molto interessante e ha dato risultati molto soddisfacenti. Ringrazio in particolar modo il ministro, con l'impegno ad ascoltarlo nuovamente per ulteriori contributi informativi per le nostre indagini: vogliamo poter andare più a fondo di queste vicende.

Dichiaro conclusa l'audizione.

*I lavori terminano alle ore 21.*

---

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

*Il Consigliere preposto alla segreteria della Commissione parlamentare di inchiesta sulla attuazione della politica di cooperazione con i paesi in via di sviluppo*

DOTT. ETTORE LAURENZANO

