

**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**

—————

**8° Resoconto stenografico**

**SEDUTA DI MERCOLEDÌ 5 APRILE 1995**

**Presidenza del vice presidente deputato BERGAMO**

**INDICE**

Presidente BERGAMO .. Pag. 3, 4, 7 e <i>passim</i>	BARALDI .....	Pag. 6, 23
CATALANO ..... 3, 7, 11 e <i>passim</i>	FALCONE .....	23, 24
CERULLI ..... 4, 18, 19	FRASCIONE .....	7, 25
SPINEDI ..... 4, 20	NAPOLITANO .....	19
	NICOTRA .....	17, 18

*I lavori hanno inizio alle ore 10,15.*

*Intervengono, ai sensi del comma 5 dell'articolo 24 del Regolamento interno, i dottori Baraldi, Falcone, Frascione, Napolitano e Nicotra.*

*AUDIZIONE DEL MINISTRO PLENIPOTENZIARIO ANTONIO CATALANO, DEL MINISTRO FRANCESCO CERULLI E DEL CONSIGLIERE CLAUDIO SPINEDI, DIPLOMATICI IN SERVIZIO PRESSO LA DIREZIONE GENERALE PER LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO DEL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI*

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca l'audizione dei dottori Antonio Catalano, Francesco Cerulli e Claudio Spinedi, diplomatici in servizio presso la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri. Li ringrazio a nome della Commissione ed in particolare della Sottocommissione Asia di cui sono responsabile. Avverto che il presidente Mensorio è purtroppo trattenuto in Senato a causa di alcune votazioni in corso. Ringrazio inoltre il dottor Falcone che ha testè prestato giuramento e che quindi prende posto in mezzo a noi in questa Commissione. Sono contento che egli possa collaborare con noi e gli do il benvenuto da parte di tutta la Commissione. Do anche il benvenuto a due nuovi colleghi entrati a far parte della Commissione in sostituzione di altri membri, il senatore Spisani ed il senatore Copercini.

Con l'audizione odierna dei funzionari del Ministero degli affari esteri s'intende approfondire ulteriormente la problematica degli aiuti offerti dall'Italia al continente asiatico. Prego quindi i nostri ospiti di tracciare anzitutto una loro breve scheda personale, indicando le caratteristiche dell'ufficio attualmente ricoperto nonché le responsabilità avute anche in passato nel settore della cooperazione o comunque in altre attività svolte nel continente asiatico.

**CATALANO.** Signor Presidente, attualmente ricopro la carica di Vice Direttore generale della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo. Sono funzionario della carriera diplomatica a partire dal 1965 ed ho prestato servizio in diverse sedi all'estero: Washington, Hong Kong, Ankara, Bruxelles-Cee e nuovamente Washington. Ho avuto modo di occuparmi di cooperazione anche in passato e, dal 1979 al 1981, sono stato addetto ai rapporti con il Parlamento nel Gabinetto dell'allora Ministro, quindi proprio durante gli anni in cui si sviluppò la campagna contro la fame nel mondo e in cui fu approvata la legge n. 7 del 1981, che moltiplicava i fondi disponibili per lo sviluppo. Mi sono occupato di cooperazione ancora per quattro anni nella rappresentanza presso la Cee a Bruxelles, essenzialmente sotto il profilo delle politiche di sviluppo e dei rapporti con i paesi che allora si definivano non associati, cioè i paesi asiatici e dell'America latina non aderenti alla Convenzione di

Lomè. Sono tornato ad occuparmi di cooperazione nel settembre 1989 quando, destinato alla Direzione generale con posizione di «a disposizione con incarichi speciali», sono stato incaricato di occuparmi di questioni relative all'ambiente, del *commodity aid* e, per un breve periodo, di una specifica questione riguardante la Somalia. Oltre a ciò mi sono occupato di informatica nell'ambito della Direzione generale. All'epoca in cui era Direttore generale il ministro e poi ambasciatore Galli ho svolto funzione di «pompieri», intervenendo in questioni interufficio da tempo incancrenite. Dal 10 marzo 1993 sono vice direttore generale con funzioni essenzialmente vicarie del Direttore generale e senza attribuzioni specifiche, dovendo essenzialmente affiancare ed eventualmente sostituire il Direttore generale in tutte le attività. In tal senso ho una visione di insieme dell'attività della Direzione generale e quindi anche delle questioni relative all'Asia.

*CERULLI*. Signor Presidente, attualmente sono il capo dell'Ufficio XVI della cooperazione e sono funzionario della carriera diplomatica a partire dal 1967. Ovviamente ho prestato servizio in varie sedi: presso l'ambasciata a Buenos Aires, il consolato generale a Basilea, l'ambasciata a Washington e quella a Bucarest. Sono arrivato presso il mio attuale ufficio il 1° agosto 1986, un ufficio che ha cambiato nome varie volte, dapprima XIII, poi XVII ed infine XVI, mantenendo però sempre le stesse competenze di cooperazione finanziaria, competenze che quindi riguardano gli aspetti più diversi dell'attività di cooperazione, ma sempre con una connotazione finanziaria: le condizioni finanziarie dei crediti d'aiuto, la sorveglianza sui rimborsi effettuati dai paesi beneficiari di detti crediti, i rapporti con l'Ocse che disciplina e segue l'attività di cooperazione, i rapporti con le istituzioni finanziarie internazionali ed in particolare con la Banca mondiale ed il Fondo monetario internazionale, l'applicazione della legge n. 110 per la cancellazione del debito, l'applicazione dell'articolo 7 della legge n. 49 del 1987.

*SPINEDI*. Signor Presidente, sono consigliere d'ambasciata e funzionario di carriera diplomatica dal 1974. Lavoro presso la Direzione generale per la cooperazione dal luglio 1991 e sono il capo dell'Ufficio II che si occupa di programmazione e bilancio nonché dei rapporti con il Comitato per l'aiuto allo sviluppo dell'Ocse. Sono anche dirigente dell'Ufficio I della Direzione generale che si occupa dell'attività di informazione. Negli anni dal 1974 al 1991 non avevo avuto occasione, nei vari incarichi ricoperti, di occuparmi di cooperazione allo sviluppo.

*PRESIDENTE*. Prima di passare alle domande che vorranno formulare gli altri membri della Commissione, mi sia consentito di dare brevemente lettura di una serie di questi che avevo predisposto per questa occasione. Ognuno degli auditi potrà rispondere alle domande rispetto alle quali riterrà di poter fornire utili indicazioni.

1) La cooperazione italiana in Asia, avendo raggiunto la sua fase di maggior espansione all'inizio di questo decennio, è venuta inevitabilmente ad inserirsi in un contesto caratterizzato da un ampio spettro di iniziative di cooperazione internazionale, esistente già da oltre un decennio. Eppure, dal rapporto della Sim (Società italiana monitoraggio)

sulla nostra cooperazione in Cina, uno dei limiti più gravi segnalati è proprio quello dell'assenza di un coordinamento adeguato con le politiche di cooperazione degli altri paesi o di organismi sovranazionali. Quali sono state le maggiori carenze in questo campo? Quali, comunque, i provvedimenti presi per assicurare un coordinamento? Quali le possibili iniziative per il futuro?

2) La quasi totale assenza, nell'ambito della nostra politica di cooperazione in Asia, di interventi straordinari dovrebbe aver comportato un'applicazione più rigorosa delle procedure previste dalla legge n. 49 del 1987. Quante sono state le gare d'appalto per l'esecuzione di progetti? Vi sono stati casi di procedura impropria?

3) Molte delle grandi opere in Asia - soprattutto in Cina, Indonesia, Vietnam - sono state finanziate con la formula del credito d'aiuto o con formula mista. Quali sono stati i risultati, anche in termini di ammortamento del debito da parte dei paesi beneficiari?

4) Le opere di minor entità, e molte delle cosiddette opere «immateriali», sono state finanziate con la formula del dono e con l'obiettivo di fornire un correttivo agli squilibri socio-economici che uno sviluppo ultra-accelerato spesso comporta. Quali sono stati gli esiti di tale intervento? Chiedo questo perchè il rapporto Sim sull'intervento in Cina - che non credo possa essere tacciato di malevolenza nei confronti della nostra politica di cooperazione - ha espresso su molti dei progetti di cooperazione «immateriali» un giudizio fortemente negativo.

5) Dall'ultima relazione del Ministro degli affari esteri risulta evidente l'intenzione, necessitata in parte dai tagli al bilancio della cooperazione, ma descritta comunque come segnale di una svolta strategica, di abbandonare le grandi opere per dedicarsi a una cooperazione tutta incentrata sul fattore umano. Visti gli esiti non sempre positivi di interventi rientranti in questa tipologia, quali sono i correttivi che a vostro avviso andrebbero apportati per ottimizzare la nostra cooperazione in questo campo?

6) Nella stessa relazione, come già nella precedente, si è sottolineato come i tagli alla cooperazione abbiano reso inattuabili impegni che i Ministri degli esteri avevano assunto, fra gli altri, con paesi dell'area asiatica. Potreste quantificare per noi gli impegni inevasi?

7) Come riportato nella relazione, il nostro intervento in Vietnam, quantificato attraverso accordi intervenuti fra il 1989 e il 1990 in 120 miliardi, venne aumentato di ulteriori 80 miliardi a seguito di una visita in Vietnam dell'allora ministro degli esteri, onorevole De Michelis. Quali sono stati in questo caso, e più in generale per i paesi dell'Asia, i criteri sulla base dei quali si riteneva possibile assumere tali impegni?

8) Sempre per quanto riguarda il Vietnam, risulta da notizie di stampa che, incontrando giorni fa il Vice Premier del Vietnam, il ministro Agnelli ha annunciato per il prossimo biennio interventi della nostra cooperazione in quello Stato per un ammontare di 100 miliardi in crediti di aiuto. Essendo questa Commissione ben consapevole dell'azzeramento dei fondi per quanto attiene al canale bilaterale, sulla base di quali valutazioni è stato possibile assumere un impegno per la sola Asia di questa non irrilevante portata, tenendo presente che uno stanziamento di 100 miliardi non è previsto dalla legge finanziaria per l'intera cooperazione bilaterale?

9) Secondo affermazioni fatte alla stampa nello scorso dicembre dal Direttore generale per la cooperazione, l'opera di risanamento della strada Dinajpur-Panchagar, in Bangladesh, è in via di completamento. Potrebbe fornirci indicazioni a conferma o a rettifica di tali affermazioni? Quali sono le vostre valutazioni sull'opera in questione?

10) Su molti interventi per grandi infrastrutture in Vietnam, Indonesia e Cina sono stati espressi sospetti e perplessità. Non vi chiediamo tanto una conferma o smentita su tali sospetti quanto una valutazione complessiva sulle grandi opere, in termini di individuazione del progetto, di assegnazione dei lavori e di realizzazione.

11) Qual è la vostra opinione sull'ipotesi, già praticata da paesi europei e soprattutto nordeuropei, di uno slegamento degli aiuti della cooperazione dall'affidamento a ditte italiane?

12) Infine, potreste offrirci una ricostruzione ragionata del flusso degli aiuti nei paesi dell'Asia? Infatti, in questi anni c'è stata una oscillazione - anche durante uno stesso anno - per quanto riguarda l'interesse dell'Italia verso i paesi asiatici. Nella fase superiore dell'oscillazione gli interventi sembravano eccessivi, mentre quando l'onda era nella fase inferiore l'interesse e gli interventi erano minori. Come mai si è verificato questo fenomeno? Potete fornirci una ricostruzione ragionata di questa flussi finanziari?

*BARALDI, consulente.* Desidero un'ulteriore informazione con riferimento all'Asia, che si presta particolarmente a questo tipo di strumenti. Vorrei chiedere, in particolare al ministro Cerulli, dei ragguagli relativamente all'applicazione dell'articolo 7 della legge n. 49, che prevede la concessione di crediti agevolati ad imprese italiane per la creazione di imprese miste in paesi terzi e quindi soprattutto in quei paesi in cui l'imprenditorialità può essere più redditizia. Per questo penso che l'Asia sia un continente di particolare interesse, perchè evidentemente non è pensabile costituire imprese miste ad esempio in Somalia.

Mi risulta che l'articolo 7 sia stato utilizzato in misura molto modesta nell'ambito dell'applicazione della legge n. 49 e quindi volevo chiedere al ministro Cerulli se, oltre ad informarci sulle iniziative in corso nell'area asiatica, ritiene che esistano dei nodi nell'impostazione legislativa che rendono difficile e poco attraente per l'imprenditoria italiana il ricorso all'articolo 7. Vorrei chiedere inoltre quali soluzioni pensa che possano essere adottate affinché questo strumento possa essere pienamente utilizzato.

Sempre al ministro Cerulli vorrei porre un'altra domanda. Come ricordava il Presidente, la disponibilità finanziaria per crediti d'aiuto su quello che era il capitolo 8173 del Ministero del tesoro è estremamente limitata e dovrebbe essere integrata dalla restituzione dei prestiti concessi in passato. Quindi volevo chiedere, siccome questo dato normalmente non compare nella relazione consuntiva, a quanto ammontano per il 1994 questi rientri e in che modo vengono rimessi in circolazione nel fondo rotativo.

Infine al consigliere Spinedi chiederai un commento sulle difficoltà che finora si sono riscontrate per disporre di una banca dati e di un servizio informativo efficiente, come la legge prevede, e la cui mancanza evidentemente considero non dovuta a cattiva volontà ma a difficoltà

oggettive, dato che questa Commissione può essere interessata a cogliere dei suggerimenti per far funzionare meglio questa struttura.

**PRESIDENTE.** La mole di domande che abbiamo posto ai nostri ospiti è enorme. Naturalmente non è necessario completare il nostro discorso questa mattina; ci si potrebbe vedere in un'altra occasione, anche perchè immagino vogliate assumere ulteriori notizie in merito alle domande formulate.

**FRASCIONE, consulente.** Una questione lascia un po' perplessi, in quanto si è ricorsi alla seguente espressione: «per la permissività delle leggi operanti nel settore». Si è fatto inoltre riferimento ad un comportamento dell'amministrazione degli Affari esteri che ha lasciato perplessi, perchè sembrerebbe - sempre secondo quanto è stato detto - che talvolta abbia portato avanti solo delle imprese private interessate alla realizzazione di una determinata opera; e sembra che talvolta una sola impresa abbia fornito i capitolati di appalto, i prezzi, le varianti, insomma tutto.

Ora, nell'ambito di una situazione di carenza legislativa, mi chiedo quale sia stato l'atteggiamento dell'amministrazione degli Affari esteri. Quali iniziative ha assunto per manifestare, ai livelli amministrativi e a quelli politici, il disagio in cui era costretta ad operare?

Mi sembra inoltre che la mia domanda possa completarsi con un riferimento ai controlli che di fatto sono stati sviluppati dall'inizio, soprattutto quando mancava uno specifico livello amministrativo. Mi riferisco a quei controlli di carattere generale obbligatori per qualsiasi amministrazione, indipendentemente dalla vigenza o meno di specifiche disposizioni di legge.

**CATALANO.** Il canovaccio delle domande del Presidente e dei consulenti è indubbiamente molto ampio e su alcuni di questi punti sarà difficile fornire una risposta immediata, soprattutto per quanto concerne alcune quantificazioni che ci sono state richieste. Tuttavia, con la collaborazione dei miei colleghi, cercherò di fare del mio meglio nel rispondere a quanto sarà possibile già da ora.

La prima domanda in sostanza si riferisce all'assente o insufficiente coordinamento tra l'attività italiana di cooperazione allo sviluppo e il contesto internazionale dei donatori, non soltanto relativamente alle organizzazioni internazionali, ma anche con riguardo ai donatori bilaterali. Questo rilievo è in parte fondato per una fase abbastanza lunga della cooperazione, almeno per l'esperienza che ne ho potuto avere io. La cooperazione italiana allo sviluppo è cresciuta in maniera abbastanza disordinata. Loro ricorderanno che, nel 1979, fu creato il Dipartimento della cooperazione allo sviluppo, piccola struttura che assumeva in parte le competenze di uffici di cooperazione tecnica esistenti a loro volta all'interno della Direzione delle relazioni culturali del Ministero degli affari esteri, ma il nuovo Dipartimento aveva maggiori possibilità di intervento e si avvaleva di un quadro normativo più preciso. Tuttavia le risorse a sua disposizione - se non ricordo male - erano pari a 300 miliardi da impegnare in cinque anni: cifre che oggi ci fanno sorridere.

A seguito della campagna contro la fame nel mondo, su quella struttura furono poi riversati centinaia e quindi migliaia di miliardi. Seguì il dibattito in Parlamento relativo all'iter di quella che sarebbe poi divenuta la legge n. 7 del 1981 e ricordo che non ci si volle porre il problema della struttura che avrebbe gestito quella massa finanziaria che era stata tanto aumentata. Ricordo un aneddoto riferito all'allora leader radicale, il quale sosteneva che il problema non si poneva: bastava che gli si desse un assegno ed egli lo avrebbe girato al Segretario generale delle Nazioni unite, risolvendo così la questione.

Subito dopo prese avvio una pressione politica affinché quei soldi venissero spesi e venissero quindi «salvati 50.000 bambini al giorno», come recitava lo slogan del momento. Al tempo stesso l'amministrazione degli Affari esteri (è una considerazione personale) non si rese conto della sfida che aveva ingaggiato perchè la cooperazione allo sviluppo rimanesse nelle sue competenze; di conseguenza non fornì - un po' perchè non ne aveva i mezzi umani e materiali, un po' per la difficoltà a capire appunto l'entità di quella sfida - gli strumenti logistici ed in termini di personale necessari a gestire quei fondi. Ricordo che l'amministrazione degli Affari esteri non si era mai occupata fino ad allora in maniera consistente di amministrazione attiva e del resto non ha mai avuto un forte complemento di personale amministrativo in senso stretto.

Sotto la pressione politica che spingeva a spendere quelle risorse, ci si mosse in un contesto legislativo (mi richiamo all'ultimo intervento del dottor Frascione) che già ai tempi del Dipartimento non era dei più rigorosi dal punto di vista della gestione. Ma la medesima pressione a spendere le risorse portò nel 1985 a creare il cosiddetto «servizio speciale», che poi il Sottosegretario delegato battezzò Fai (Fondo Aiuti Italiani); nell'ambito di tale operazione si chiedeva di spendere 1.900 miliardi in 18 mesi con procedimenti ancora più svincolati dalle norme di contabilità e di gestione del patrimonio dello Stato di quanto non fosse già la normativa che disciplinava il Dipartimento. La tipologia sviluppata in quel periodo dal cosiddetto Fai è stata poi trasferita nell'ambito dell'articolo 11 della legge n. 49; mi riferisco all'esigenza di poter impegnare ed erogare rapidamente fondi anche per operazioni non limitate alla dichiarata competenza del Fai, cioè per operazioni di fornitura di beni di emergenza (alimenti, medicinali e altri generi di conforto). Si trattava infatti anche di creare le condizioni affinché quei generi di conforto potessero arrivare a destinazione o si potesse rimediare a quelle situazioni di carenza strutturale, soprattutto in ambito alimentare, che avevano provocato la necessità appunto degli interventi di emergenza. Ciò ha fatto sì che in quell'epoca si sviluppasse una tipologia che assomigliava a una sorta di gestione in concessione, secondo la quale ad un'impresa selezionata con la massima libertà e discrezionalità veniva affidato un intero intervento, incluse la progettazione di massima, la progettazione esecutiva e l'esecuzione.

Questo ha comportato una serie di disfunzioni che la struttura, sia del Dipartimento prima sia del Fai dopo, non aveva i mezzi per controllare; anche perchè il contesto contrattuale era talmente poco rigoroso che il controllo diventava molto difficile.



Quando le operazioni del Dipartimento e del Fai furono chiuse e fu creata la Direzione generale, in realtà non vi fu un'approfondita analisi di quanto si andava ad assumere, per cui, senza effettuare un rigoroso inventario, quasi tutto il carico di operazioni pregresse passò alla Direzione generale. Quest'ultima nasceva anch'essa monca dal punto di vista delle strutture. Il compromesso che portò all'affrettata approvazione, l'ultimo giorno della legislatura, della legge n. 49 del 1987 affidava la gestione amministrativa al personale diplomatico del Ministero degli affari esteri e la gestione tecnica ad un'Unità tecnica centrale, una sorta di embrione di una futura possibile agenzia, per la quale si prevedevano degli esperti tecnici con contratto a tempo determinato, trascurando vuoi la componente amministrativa in senso stretto vuoi una componente che definisco degli esperti di cooperazione, soprattutto economisti esperti in politica di cooperazione ed in gestione di programmi. Si trattava per di più di una struttura fondata su un diffuso precariato perchè il personale previsto per la Direzione generale era: a) personale di ruolo del Ministero degli affari esteri (personale peraltro per il quale non si prevedeva, se non limitatamente ad appartenenti alla quarta e quinta qualifica funzionale, alcuna integrazione di organico. Detta Unità tecnica, quindi, è stata vista dal Ministero degli affari esteri come un corpo estraneo trapiantatogli addosso che succhiava risorse senza offrire benefici, anzi causando aggravii di gestione amministrativa); b) personale comandato fuori ruolo da altre amministrazioni, selezionato in base ai criteri più vari nei quali non c'è tempo nè voglia di addentrarsi ora; comunque personale che arrivava con competenze, qualifiche ed esperienze le più varie, cui si aggiungevano: c) gli esperti tecnici a contratto, e d) in numero limitato di trenta, esperti provenienti da organizzazioni internazionali.

Tutto ciò non ha mai consentito di creare una struttura operativamente efficiente. Non lo dico a scusante di chi ci ha preceduto, ma perchè obiettivamente questa è la situazione che si era creata, in un contesto nel quale l'integrazione della cooperazione e della Direzione generale nel tessuto dell'amministrazione degli affari esteri non è mai compiutamente avvenuta. Quella che io chiamo la «metabolizzazione della cooperazione» da parte del Ministero è stata molto limitata. Negli ultimi due anni siamo riusciti - ritengo - ad accentuare questi aspetti ed a trovare operativamente un miglior coordinamento all'interno del Ministero, ma ancora oggi, soprattutto quando si tratta di problemi di personale e di gestione, abbiamo delle serie difficoltà di dialogo anche a livello di Direzione generale del personale e dell'amministrazione, perchè quest'ultima manca in realtà delle risorse necessarie.

La crescita quasi esponenziale, per un periodo fino al 1992, dei fondi a disposizione di questa struttura, la pressione politica per utilizzare le disponibilità finanziarie anche a fini di politica estera, la pressione quindi affinché fossero portate avanti iniziative, tutti questi elementi hanno fatto sì che venissero utilizzate appieno, ed in maniera verosimilmente tale da far diventare regola ciò che doveva essere eccezione, le possibilità offerte da una legislazione abbastanza aperta, cioè le possibilità di affidamento di iniziative a trattativa privata o addirittura diretta, soprattutto quando l'esecutore veniva designato dallo Stato beneficiario. Questa è diventata - ripeto - largamente la regola piuttosto

che l'eccezione, perchè la struttura stessa della Direzione generale non disponeva della capacità, rispetto al volume di impegni che veniva assunto, di provvedere alla gestione in proprio degli aspetti di fattibilità, di redazione di capitolati d'appalto, di gestione di appalti pubblici e così via. Tutto ciò, che già di per sè sarebbe stato un fattore patologico, ha consentito indubbiamente l'innestarsi di fenomeni che in quegli anni venivano diffondendosi comunque in Italia ed il cui contesto è stato evidenziato negli ultimi anni dalle iniziative della magistratura. La cooperazione non è stata un'isola felice rispetto a Tangentopoli, ma ne è stata parte, come tanti altri settori. Lo dico con una certa sicurezza, pur non avendo la possibilità di portare delle prove concrete, perchè ho la convinzione che il grosso delle attività su cui oggi indaga la magistratura e su cui peraltro non si è ancora giunti ad una sentenza, ancorchè non definitiva, si svolgeva al di fuori e a monte della struttura amministrativa della cooperazione. Non è un caso - e non credo di violare segreti istruttori - che nelle richieste di rinvio a giudizio formulate dalla magistratura su molti filoni dell'indagine non risultano citati documenti prelevati presso l'amministrazione degli Affari esteri, dove peraltro (e qui tocco un tema che è stato menzionato in occasione dell'audizione del consigliere Trabalza) tutti i nostri archivi sono stati posti sotto sequestro dal magistrato che si è fotocopiato gli atti, lasciando gli archivi a noi che in sostanza ne siamo custodi giudiziari onde consentirci di continuare a lavorare. Resta il fatto che gli archivi sono sotto sequestro.

Tutto ciò ha portato ad una gestione abbastanza autarchica della cooperazione e ha fatto sì che, salvo per la parte in diretto rapporto con gli organismi multilaterali, il coordinamento sia stato abbastanza scarso e non si sia impostato, come stiamo cercando di fare adesso, il rapporto bilaterale con i potenziali paesi beneficiari sulla base di programmi - paese, intendendo per programmi - paese non già le *shopping lists* che venivano approvate nelle Commissioni miste, ma l'analisi approfondita del contesto del paese, nei suoi aspetti economici e politici, eventualmente anche in riferimento ad un'analisi settoriale e geografica all'interno del paese stesso. Solo a valle di queste analisi si sarebbero dovuti identificare iniziative e progetti. Mancava tra l'altro alla Direzione generale, come tuttora in larga parte manca, la componente che ho definito degli economisti dello sviluppo, i quali avrebbero dovuto assistere la Direzione generale in questa opera. E c'era anche la fretta di fare, di concordare programmi ed iniziative. Molto spesso, mancando la capacità di iniziativa della stessa Direzione generale, credo che abbia prevalso, nei paesi beneficiari e negli stessi organi politici deputati a presiedere le Commissioni miste, la facilità di accogliere proposte che provenivano da imprese, le quali in pratica le presentavano perchè venissero affidate a trattativa diretta; ciò infatti era consentito dalla legge se il paese beneficiario lo chiedeva. Venivano così presentati progetti già belli e pronti che venivano approvati in Commissione mista, magari avendo già attaccata la targhetta con il prezzo. Tutte le valutazioni che oggi sosteniamo debbano essere persino precedenti all'assunzione dell'impegno che non può avvenire solo sul titolo del progetto, venivano svolte *a posteriori*, praticamente a progetto già messo a punto.

Su questo tessuto, come dicevo, è stato molto facile che si innestasse a monte uno scambio nell'ambito di quella che il magistrato di cui in questi giorni molto si parla definì corruzione ambientale.

Questo meccanismo non trovava corrispondenza nel coordinamento delle politiche e degli interventi di altri donatori e degli organismi internazionali e quindi era fisiologico che il nostro paese andasse avanti in questo modo, cioè accedendo direttamente alle richieste del paese beneficiario originate come abbiamo detto prima, piuttosto che attraverso il dialogo con altri paesi ed organismi.

Ho cercato così di rispondere alla prima parte della domanda, per perchè questo avveniva; ora provo a rispondere alla seconda parte della domanda, che verte sui possibili rimedi. Anzitutto oggi, nell'assunzione di nuovi impegni, diamo priorità al dialogo con il paese beneficiario e alla redazione del programma-paese, ancorchè, mancandocene in parte i mezzi, dobbiamo procedere con una certa lentezza. La prima bozza di programma - paese è stata prodotta per l'Albania; stiamo lavorando nel presupposto che riusciremo a portare a termine il negoziato di un accordo di cooperazione con l'Eritrea, un accordo quadro a monte del programma-paese. Questa è la strada tracciata, che ci auguriamo sarà codificata come procedura ordinaria nella legge di riforma che il Ministro si è impegnato a presentare in tempi brevi al Governo e al Parlamento. La procedura dovrebbe prevedere in primo luogo la redazione del programma-paese, quindi una valutazione delle proposte prima di formalizzare e quantificare gli impegni e poi la gestione delle iniziative sulla base di una rigorosa applicazione della procedura del ciclo del progetto, con una identificazione precisa di responsabilità e tutto ciò che ne consegue.

Questa è la via che riteniamo di dover tracciare per il futuro.

**PRESIDENTE.** Gli economisti sono stati assunti?

**CATALANO.** Gli economisti per una piccola parte ci sono; avevamo bandito un concorso per integrare il complemento dei trenta esperti provenienti da organizzazioni internazionali in cui c'erano dei vuoti. Avevamo segnalato alla Commissione esaminatrice la necessità di privilegiare, ove possibile, persone con esperienza come macroeconomisti ed economisti di programma; però per quanto concerne queste specializzazioni, in Italia non c'è grande abbondanza di esperti e il concorso da questo punto di vista non ha dato esiti molto brillanti, per cui dobbiamo ancora trovare il modo di supplire a questa carenza.

L'altro aspetto della soluzione del problema del coordinamento attiene ad un'analisi economica del paese, basandosi sulle analisi degli organismi internazionali e soprattutto delle istituzioni finanziarie internazionali. Non arriviamo alla messa in cantiere di un programma - paese se non a seguito di un coordinamento e di un esame di quanto la Banca mondiale, il Fondo monetario internazionale ed altre istituzioni, a cominciare dall'Unione europea, hanno già elaborato su quei paesi. Infatti, appoggiarsi su queste documentazioni già esistenti piuttosto che ripartire da zero, da un lato comporta un'economia di energie, dall'altro è di per se stesso fattore di coordinamento. Vi sarà poi la progressiva applicazione del Trattato di Maastricht e quindi delle attività di coordina-

mento e concertazione in sede di Unione europea, che dovranno assicurare una stretta collaborazione con gli altri *partners*. Di fatto, sul terreno, questi coordinamenti sono spesso già attivi, ad esempio in Eritrea dove è il paese stesso - un paese giovane, con forze inesperte ma capaci e decise - che vuole governare il suo processo di sviluppo e che quindi impone un coordinamento. È questo il principio che dovrebbe valere ma che per molti anni non è valso, avendo i paesi beneficiari trovato più redditizio giocarsi un donatore contro l'altro piuttosto che imporre il coordinamento. L'Eritrea è stata capace di rifiutare una grossa offerta di intervento tedesco perchè non rientrava nei suoi programmi, ma un comportamento siffatto si registra molto di rado.

Mi sembra di aver implicitamente risposto, sia pure in termini generali, anche alla seconda domanda, quella sulle eventuali procedure improprie. Si tratterà poi di esaminare in che misura siano effettivamente intervenute in alcuni dei paesi dell'Asia operazioni esterne, a monte degli impegni presi in Commissione mista, con l'intervento di personalità politiche o di faccendieri, che hanno portato a formalizzare in sede di Commissione mista interventi già decisi e sui quali erano intervenute forme di patteggiamento; ma ripeto che questi aspetti sono già oggetto di inchieste da parte della magistratura. Questa pratica naturalmente comportava, in particolare per la tipologia dell'intervento a dono, la previa identificazione della impresa esecutrice.

Rispondo ora in parte alla terza domanda. In questo periodo è stato frequente l'uso del pacchetto finanziario sulla singola iniziativa, composta di credito e dono. In questo pacchetto l'elemento dono non era destinato (come sarebbe stato normale) a coprire una parte preliminare e ancillare di tipo non redditizio, quali la progettazione e l'assistenza tecnica, la messa a punto dei capitolati o la gestione dell'affidamento, mentre il credito veniva finalizzato all'esecuzione dell'opera: si trattava invece spesso di pacchetti indistinti, nei quali a volte l'elemento dono era addirittura superiore alla quota di credito o comunque l'elemento dono non aveva un riferimento preciso ad attività normalmente finanziate a dono, ma consentiva bensì l'identificazione dell'impresa che avrebbe realizzato l'intero pacchetto. In questa pratica si è introdotto a volte un fattore distorsivo nell'affidamento dei crediti di aiuto, per i quali la fisiologia prevede una gara, a volte limitata ad imprese italiane, a volte internazionale ma con la clausola che il credito viene concesso se l'impresa che vince la gara è italiana. Quindi normalmente vi è una procedura competitiva che dovrebbe garantire la trasparenza. Invece l'evoluzione di questo sistema di pacchetti misti di crediti e dono ha fatto sì che un elemento distorsivo sia stato introdotto, come abbiamo visto per alcuni progetti realizzati in particolare in Vietnam: penso all'acquedotto di Saigon e al drenaggio di Hanoi, dove il credito è partito perchè la procedura era più snella. Il dono è stato bloccato dall'intervento della legge n. 412 del 1991; il progetto è quindi rimasto sospeso a metà e abbiamo oggi grosse difficoltà e un contenzioso in atto con il Vietnam per questi progetti rimasti incompiuti. Questo è avvenuto anche in paesi del Nord Africa o in altre zone, ma citavo questi due casi perchè rientrano nell'analisi odierna.

PRESIDENTE. È un contenzioso politico o di diversa natura?

*CATALANO.* Vorrei poi fare una parentesi sul discorso dell'impegno politico, a proposito del quale si sono dette alcune cose che meritano di essere precisate.

Il contenzioso è certamente di carattere politico ed è sgradevole.

È molto difficile spiegare ad un paese nei confronti del quale si è assunto un impegno - che definiamo politico, ma che ha valenza giuridica in quanto è sottoscritto e formalizzato - che non è più possibile rispettare quel medesimo impegno per ragioni che sfuggono alla capacità di intervento del Ministero degli affari esteri. Potrebbero infatti essere mancate nel frattempo le risorse o magari non si è potuto procedere all'affidamento nei confronti dell'impresa che era stata selezionata appunto per affidamento diretto o per altre ragioni ancora. La reazione del paese considerato è che comunque si tratta di affari nostri interni a fronte di un impegno che invece dobbiamo rispettare.

Per quanto riguarda quindi i cosiddetti impegni politici, si tratta di una definizione impropria che serve a giustificare la non corrispondenza agli impegni medesimi dei fondi stanziati in bilancio. Le intese relative ad attività di cooperazione con altri paesi - che vengono formalizzate in specifici accordi spesso sotto forma di verbali della Commissione mista e che vengono sottoscritte a livello politico o comunque da un alto funzionario autorizzato alla stipula - costituiscono nell'ottica dei paesi beneficiari un impegno internazionale di carattere giuridico. Naturalmente a monte di tali impegni vi è un accordo-quadro di cooperazione, in base al quale si crea una Commissione mista e al quale sempre ci si riferisce. Se i successivi impegni non vengono sottoposti a ratifica parlamentare, ciò è dovuto al fatto che gli stanziamenti per lo svolgimento di tali attività sono già previsti in bilancio: quindi l'accordo di per sé non comporta un aggravio finanziario o la necessità di una specifica copertura finanziaria. Tuttavia, non essendo sottoposti a ratifica, hanno consentito all'autorità di bilancio nelle sue varie articolazioni di sostenere che non si tratta di impegni giuridici con valenza amministrativa, bensì di impegni a carattere politico e quindi disattendibili, poichè l'unico impegno riconosciuto dalla stessa autorità di bilancio, in particolare dalla Ragioneria generale dello Stato, è il decreto vistato che notoriamente - trattandosi di attività di questo tipo - rappresenta soltanto l'ultimo atto di una istruttoria che può avere un percorso di anni.

La Direzione generale del Ministero fu richiamata all'ordine dalla Corte dei conti nel 1989 e procedette quindi ad un riallineamento degli impegni che erano stati assunti con molti paesi nella prospettiva che l'elemento importante fosse la disponibilità di cassa per realizzare ciò che andava eseguito ed erogato nel corso dell'anno. In effetti, quella situazione ci aveva portato ad assumere nei confronti di paesi terzi impegni superiori alla previsione triennale della legge finanziaria. Dopo aver operato questo riallineamento nel 1989, ci siamo trovati nella paradossale situazione che la previsione triennale della legge finanziaria, che rappresentava - come codificato dalla legge n. 49 - il quadro di riferimento in base a cui assumere impegni e che si prevedeva si sarebbe tradotto in disponibilità di competenza nell'ambito del bilancio, non si è invece rivelata un attendibile strumento di programmazione. Abbiamo cioè riscontrato che in bilancio non arrivavano le risorse corrispondenti, talchè la corretta programmazione sulla base della previsione triennale

ha trovato, a fronte degli stanziamenti in bilancio, una carenza di circa 8.500 miliardi, di cui 7.200 oggetto di impegni giuridici a livello internazionale nei confronti di paesi terzi. Si trattava di un ammanco di disponibilità di risorse di bilancio rispetto alla previsione triennale della legge finanziaria.

I paesi beneficiari considerano questi problemi un nostro fatto interno che non li riguarda. Quando riferiamo loro che non abbiamo più le risorse, ci rispondono che è problema nostro trovarle, dal momento che il Governo italiano si è impegnato con loro e non il solo Ministero degli affari esteri. Ci rispondono che non possiamo semplicemente dire loro di non avere più i fondi. Trovo pertanto che aver insistito sulla categoria dell'impegno politico, facendone una sorta di impegno non giuridico, abbia comportato una serie di equivoci. Questa peraltro è oggi la situazione di fronte alla quale ci troviamo. Con serio imbarazzo stiamo gradualmente riallineando i nostri rapporti con gli altri paesi alle disponibilità di bilancio, sia prolungando i tempi di attuazione di una parte delle attività convenute, sia eliminandone un certo numero, magari perchè appare evidente che il modo stesso in cui era stato assunto l'impegno era frutto di insufficienti approfondimenti, di mancate valutazioni o di altri fattori limitativi.

Il risultato però dà una immagine della cooperazione italiana un po' incoerente. Infatti, gli altri paesi non capiscono perchè debbano farsi carico delle nostre difficoltà, soprattutto se di certi impegni hanno già fatto menzione esplicita nei loro bilanci o se hanno già eseguito opere che rappresentavano la contropartita da parte loro di progetti di cui avevamo promesso la realizzazione; questa situazione, ad esempio, si è creata in Vietnam, nelle Filippine, in Cina. Ci troviamo dinanzi a progetti che non si realizzeranno mai e le ricadute diplomatiche di questa situazione appaiono evidenti. Abbiamo la sensazione (ma qui mi esprimo più come operatore di politica estera che come Vice Direttore della Cooperazione) che in questo momento il paese sia più ripiegato sui propri problemi interni e che questi aspetti abbiano minore risonanza.

L'altro punto della terza domanda si riferisce ai crediti misti, cioè all'uso del credito misto come previsto dalla legge n. 49 e dalla precedente legislazione sulla cooperazione. Su questi aspetti, sugli esiti e sui rientri in termini di rimborsi potrà intrattenersi meglio il collega Cerulli. Ad ogni modo, il credito misto rappresenta uno strumento utile di intervento con un tasso di agevolazione inferiore a quello del semplice credito d'aiuto: viene cioè utilizzato in paesi che si ritiene abbiano la capacità finanziaria di sostenere un intervento con un elemento dono che non è dell'80 per cento circa, come il credito d'aiuto, ma solo del 35-40 per cento circa. In paesi che hanno confermato la loro capacità di gestire queste situazioni mi sembra che l'operazione sia stata positiva. Ripeto tuttavia che sulla questione della capacità di restituzione, sull'efficacia dell'intervento e sull'uso del credito misto interverrà il collega Cerulli.

La quarta domanda si riferisce alle cosiddette opere immateriali. Immagino che con questo termine ci si intenda riferire all'assistenza tecnica e alla formazione. È indubbio che negli interventi a dono o di cooperazione in generale fino ad oggi si è verificato un certo tasso di insuc-

cesso, come hanno riconosciuto anche gli operatori internazionali, tra i quali la Banca mondiale.

La cooperazione allo sviluppo a livello internazionale, se si esaminano i documenti approvati in sede di Nazioni unite sui decenni dello sviluppo, è ancora alla ricerca di ricette che vengono via via modificate ed aggiornate. Un tasso di insuccesso è fisiologico. Al di là di quanto sottolineato nel rapporto Sim sulla Cina, il tasso di insuccesso della nostra attività di formazione non è stato complessivamente molto elevato. Il problema in Cina forse è che progetti di formazione sono stati disegnati in un contesto di fornitura delle stesse strutture e degli equipaggiamenti dove la parte immateriale, cioè la vera e propria formazione, finiva per essere relativamente secondaria, almeno in termini finanziari.

Tuttavia, il fatto che in alcuni paesi le strutture ed i materiali per gestire la formazione siano carenti non è di per se fattore determinante di un esito negativo; quello che può essere stato negativo è l'insufficiente attenzione alla capacità dell'organismo che forniva la struttura e gli equipaggiamenti di assicurare la qualità della formazione. Nei casi di cui stiamo parlando, queste sono cose che certamente possono essere avvenute.

Nell'intento di identificare un esecutore che fosse capace di realizzare tutto un pacchetto, forse la parte di sviluppo umano, che avrebbe dovuto essere quella determinante, può non essere stata sufficientemente curata. Ritengo che le esigenze recentemente imposteci in termini di equilibrio tra i fattori materiali e quelli immateriali nelle attività di formazione e ricerca, e la relativa assistenza tecnica, faranno sì che alle attività immateriali dovrà essere prestata maggiore attenzione.

E tuttavia in Cina vi sono dei progetti di formazione, come quello presso l'Università di Canton, che sono riconosciuti come ottimi successi, progetti gestiti a livello di istituti di cooperazione universitaria di cui oggi la Cina chiede la prosecuzione e la riconduzione. Altri progetti in quel paese in realtà sono partiti tardi per un complesso di ostacoli di carattere amministrativo e burocratico e probabilmente il ritardo ha fatto sì che il progetto fosse almeno in parte obsoleto al momento di diventare eseguibile. Ciò è frutto di un progressivo irrigidimento del contesto amministrativo che da eccessivamente permissivo, come era stato inizialmente disegnato e come è stato forse ulteriormente usato, si è arricchito di norme legislative approvate frettolosamente, senza normative transitorie: penso all'articolo 3 della legge n. 412 del 1991 che ha richiesto una norma interpretativa approvata un anno e mezzo dopo, quando gran parte del danno era stato fatto, una normativa anch'essa rivelatasi inapplicabile; penso alla progressiva erosione, attraverso interpretazioni sempre più rigide, di quanto la legge n. 49 del 1987 prevedeva a livello di deroga, in gestione fuori bilancio, alla normativa sulla contabilità dello Stato e sulla gestione del patrimonio; penso ad interpretazioni a volte, a nostro avviso, addirittura ultronee, degli organi di controllo sulle procedure di gestione dei programmi promossi dalle organizzazioni non governative che siamo costretti a far rendicontare addirittura con procedimenti imposti successivamente all'epoca in cui parte di questi programmi è stata realizzata, con procedure analoghe alla rendicontazione dei progetti affidati alle imprese o ad altri esecutori, quei pro-

getti cioè dei quali la parte governativa è in prima persona responsabile.

Questo è in parte il portato dell'eccessivo ricorso sistematico al massimo livello del contributo governativo, previsto dalla legge per i programmi promossi dalle ONG, talchè gli organi di controllo hanno finito per considerarlo un finanziamento e non un contributo, ma in parte consegue ad un atteggiamento fiscale e burocratico da parte degli organi di controllo che non tiene conto, forse per ragioni semplicemente culturali, del contesto in cui opera la cooperazione, cioè nella sfera giuridica di un paese terzo dove le normative concepite per il contesto italiano non sempre sono applicabili automaticamente o dove semplicemente non è immaginabile ad esempio di pretendere una ricevuta formalizzata, come la si potrebbe pretendere da un operatore italiano, dal manovale somalo, il quale al massimo può mettere l'impronta del pollice su un pezzo di carta su cui non sa cosa c'è scritto.

Tutto ciò ha portato ad un drammatico rallentamento di attività, a degli accumuli di rendicontazione tremendi, ad un ritardo di esecuzione di programmi che purtroppo a volte sfociano in obsolescenza. Il tasso di insuccesso di una parte delle cosiddette opere immateriali è dovuto anche a questo, alla necessità di riaggiustare questi programmi per venire incontro alle esigenze e ai desideri degli organi di controllo piuttosto che a quelli del beneficiario.

Diceva il Presidente che dalla relazione del Ministero degli affari esteri discende la necessità, alla luce di una forte riduzione di bilancio, di diminuire ed in larga parte abbandonare l'intervento rispetto a grandi opere infrastrutturali e di concentrarsi su attività di sviluppo umano. Credo che il rinnovamento procedurale che la Direzione generale ha provato a darsi in questi ultimi due anni e i successi di alcuni esercizi, come il programma PRODERE realizzato in America centrale che si è dimostrato agli occhi della comunità internazionale un paradigma di interventi di sviluppo umano integrato, dovrebbero guidarci a gestire meglio. È un auspicio ed è un obiettivo che ci poniamo, ma il successo non è mai sicuro *a priori*, è una scommessa.

Quando parliamo di sviluppo umano ci riferiamo a quelle attività, anche di carattere sociale, di cui recentemente si è occupato il vertice di Copenaghen. Pensiamo all'istruzione, alla formazione anche professionale, alla creazione di capacità di gestione di imprese piccole e medie a livello privato, alla promozione dell'imprenditoria locale nei paesi in via di sviluppo, ad iniziative nel campo sanitario di base; soprattutto pensiamo in termini di sviluppo di capacità individuale ed istituzionale. Queste attività non richiedono massicci investimenti in denaro, bensì in competenze umane che cercheremo di mettere in campo e che però necessitano di attenta identificazione e progettazione delle esigenze del beneficiario e della sua capacità di assorbire quanto si cerca di trasferire. Quello della capacità di assorbimento è un parametro di cui si parla sempre nel mondo della cooperazione allo sviluppo, che però non sempre viene tenuto presente nell'effettuare gli interventi, e non solo in Asia; penso ad esempio agli interventi soprattutto nei settori industriali o nelle infrastrutture, a volte realizzati senza tenere adeguatamente conto della necessità di sviluppare parallelamente una capacità gestionale di questi impianti. Ciò a volte accade perchè le risorse messe a disposi-



zione del progetto imponevano una scelta ed il paese preferiva l'opera, nella presunzione di essere poi capace di gestirla; a volte - e qui siamo già nei fenomeni di insufficiente capacità di progettazione e previsione e di quelle possibili deviazioni di cui si è parlato - perchè la pressione era nel senso di far eseguire un certo impianto ad una certa impresa.

**PRESIDENTE.** È possibile quantificare gli impegni inevasi?

**CATALANO.** Ho accennato prima al divario tra il monte di impegni assunti e quanto reso poi disponibile in bilancio, calcolato sulla base della legge finanziaria per il 1994; ma le cose non sono particolarmente migliorate con gli scarsi fondi per il 1995. Il divario tra impegni e risorse finanziarie era dell'ordine di 7.200 miliardi.

Sono stati assunti impegni per 7.200 miliardi a fronte di risorse venute a mancare, tra le leggi finanziarie e il bilancio, per circa 8.500 miliardi; queste sono le cifre macroscopiche della situazione, questo è il monte di impegni disattesi che dobbiamo gestire con i paesi beneficiari.

Sul Vietnam in particolare il collega Cerulli potrà essere più preciso.

**NICOTRA, consulente.** Vorrei sapere più specificamente come avveniva l'individuazione delle opere da realizzare all'estero: spettava allo Stato italiano o agli Stati esteri?

Abbiamo documentazioni sulla competitività tra le imprese nel realizzare un'opera? Se ad esempio la società Condotte voleva realizzare una strada, si acquisivano offerte di altre società che intendevano realizzare la stessa opera, pur sempre in deroga alla legge sulla contabilità dello Stato? E infine chi decideva l'affidamento del lavoro, il Ministro o la Direzione generale?

Si è mai pensato di utilizzare il personale della soppressa Cassa per il Mezzogiorno, ricco di tanta competenza, duemila persone tra ingegneri e tecnici? Senza compartimenti stagni tra un Ministero e l'altro, si sarebbe potuto utilizzare questo personale, tra l'altro recuperando anche risorse economiche.

**CATALANO.** Parto dall'ultima domanda, quella sul personale della disciolta Cassa del Mezzogiorno e poi Agenzia per il Mezzogiorno; in realtà qualche distacco dall'Agenzia lo abbiamo avuto. Però, in seguito alle molteplici vicende legate allo scioglimento dell'Agenzia e all'utilizzazione del suo personale, il Ministero degli esteri non riuscì ad essere inserito tra le amministrazioni presso le quali questo personale poteva essere distaccato; il tutto poi capitò in un momento in cui, come conseguenza della nuova normativa sul pubblico impiego, la tendenza era per il rientro alle amministrazioni di origine del personale comandato e fuori ruolo piuttosto che alla sua assegnazione presso altri enti. Pertanto non è riuscito il tentativo, che pure è stato fatto, di identificare alcuni tecnici da destinare al Ministero degli esteri.

Lei mi chiedeva poi come avveniva l'identificazione degli esecutori. La netta separazione tra il potere di indirizzo e controllo dell'autorità politica e il potere di gestione dei dirigenti amministrativi è stata ripri-

stinata dal decreto legislativo n. 29 del 1993, perchè in realtà questo confine si era progressivamente eroso; fino a quel momento, anche per il modo in cui era stata impostata la legge n. 49, un potere decisionale e anche di gestione amministrativa era affidato direttamente al Ministro o al Sottosegretario delegato o ancora ai Sottosegretari responsabili di area geografica. La mia esperienza del periodo precedente al cambiamento della normativa era che il problema era spessissimo quello di riuscire ad ottenere le firme del Ministro o dei Sottosegretari sugli atti amministrativi, cosa che contribuiva a rallentare la gestione.

Secondo una aneddotica alla quale personalmente non ho mai partecipato, ma che raccoglievo da colleghi presenti, in effetti alle decisioni si arrivava alle riunioni di Commissione mista con preparazioni non sempre molto definite, e a un certo momento comparivano delle liste che venivano trasferite in dei verbali.

NICOTRA, *consulente*. Chi proponeva queste liste?

CERULLI. Le Commissioni miste, soprattutto con l'entrata in vigore della legge n. 49, erano sempre presiedute o dal Ministro o dal Sottosegretario competente per area geografica.

Prima della legge n. 49, quindi negli anni precedenti il 1987, ci sono stati dei casi in cui i capi degli uffici territoriali dell'allora Dipartimento si recavano nei paesi e firmavano dei processi verbali, con i quali veniva concordato il finanziamento di specifici progetti.

Con la legge n. 49 la gestione politica del Ministero ha sottolineato con vigore che decisioni di questo tipo non potevano che spettare al Ministro o ai suoi collaboratori Sottosegretari e quindi da allora in poi tutte le Commissioni miste sono state presiedute o personalmente dal Ministro o dai Sottosegretari. Come si svolgevano le riunioni delle Commissioni miste? Ho partecipato ad alcune di queste riunioni, e comunque come responsabile di un ufficio territoriale ho organizzato e gestito la fase preparatoria della Commissione mista.

Normalmente si chiede al paese interessato di farci pervenire, prima della data in cui è stata fissata la riunione della Commissione mista, un elenco dei progetti con la relativa documentazione tecnica, affinché l'Ufficio tecnico centrale possa effettuare una loro valutazione preliminare. I casi in cui questa documentazione tecnica arriva in tempo utile e in cui tale documentazione permetta effettivamente di compiere la valutazione preliminare sono abbastanza rari. Normalmente ci arrivava molto meno, vale a dire un elenco di progetti senza alcuna documentazione tecnica, che talvolta veniva prodotta in occasione della riunione della Commissione mista. Di conseguenza il Ministro e il Sottosegretario si trovavano di fronte all'alternativa o di mantenere la data dell'incontro intergovernativo sulla base delle scarse informazioni disponibili e della scarsa documentazione pervenuta oppure di rinviarla. Immagino si sia preferito di solito evitare il rinvio che avrebbe avuto delle ricadute di carattere politico certamente evidenti. Si è preferito riunire le Commissioni miste sulla base di liste di progetti che pervenivano tramite l'ambasciata italiana, alla quale erano trasmessi gli elenchi dalla controparte locale. Si è sempre preferito esaminare, chiaramente in un tempo limitato, la scarsa documentazione tecnica che veniva fornita quando essa

veniva resa disponibile in occasione delle riunioni delle Commissioni miste. Quella documentazione e quelle liste di progetti da finanziare venivano fornite dalla controparte locale e non da altri.

**NAPOLITANO, consulente.** I progetti che venivano presentati direttamente alle Commissioni miste entravano comunque nell'ambito delle finalità e degli obiettivi che erano stati proposti oppure gli obiettivi venivano determinati dai progetti medesimi, visto che si lavorava in quella situazione da *happening*?

**CATALANO.** Credo che l'espressione sia abbastanza corretta. In realtà gli indirizzi di cui la cooperazione si era dotata a opera del Cics (Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo) nel 1987, e che sono tuttora vigenti fino a che il prossimo Cipe non si pronuncerà sui nuovi indirizzi, erano sufficientemente ampi da poter includere largamente quel tipo di progetti. Mancava il quadro di riferimento specifico del paese considerato.

Oggi invece agiremmo non in termini di intervento universale verso un paese sulla base delle nostre capacità appunto di intervento o sulla base dei nostri indirizzi, ma cercando di identificare previamente, in ragione di quanto fanno anche gli altri donatori, quali siano i settori ed eventualmente le aree geografiche di uno specifico paese su cui vi è l'esigenza di concentrare un certo tipo di intervento. Al contrario all'epoca, anche in quanto mancava questo quadro di riferimento, purchè un progetto rientrasse tra le attività legittimate da un quadro di indirizzi molto ampio, non si creava conflitto. Non voglio dire che fosse una situazione fisiologicamente corretta, ma comunque il conflitto non esisteva.

**CERULLI.** Non dimentichiamo che abbiamo a che fare con paesi in via di sviluppo che hanno bisogno di tanto, se non di tutto. Per cui, se in una riunione di Commissione mista ci viene richiesto il finanziamento di una strada che vada dalla città X alla città Y, il problema non sta nello stabilire se quella strada è utile o meno: nel 99 per cento dei casi è utile. Il problema è stabilire se quella strada rappresenta una delle esigenze più importanti per lo sviluppo di quel paese oppure no, se si trova cioè al 49° posto della lista delle esigenze oppure al primo. Certamente una strada sarà sempre utile e rientrerà negli obiettivi della cooperazione, poichè il caso di una strada inutile è relativamente raro nell'ambito delle centinaia di progetti finanziati con crediti di aiuto o delle migliaia di progetti finanziati a dono.

**CATALANO.** Naturalmente una strada si può costruire in molti modi: bisogna verificare se è utile una pista o un'autostrada oppure una via di mezzo. Si tratta di valutazioni che venivano considerate al momento di assumere certe decisioni. In parte, se non *in toto*, ci sono aspetti che verosimilmente sfuggono anche a noi e che sono oggetto di altre indagini, in particolare per quanto riguarda i criteri di assunzione degli impegni in Asia, soprattutto durante la gestione del ministro De Michelis. È vero che in Vietnam vi è stato uno strano e non fisiologico ritmo di assunzione di impegni. Sono state infatti tenute tre Commis-

sioni miste a distanza relativamente ravvicinata: maggio 1990, novembre 1990 e aprile 1992. Normalmente le Commissioni miste hanno invece sempre adottato programmi triennali. Probabilmente si adottarono certe decisioni a seguito di segnalazioni del Ministro, che riteneva di dover accelerare l'intervento in quel paese. Fra l'altro l'ultima domanda del Presidente riguarda proprio l'oscillazione e il mutamento delle priorità in Asia; ma su questo punto tornerò in seguito.

Andando per ordine, la successiva domanda del Presidente è relativa alle notizie di stampa concernenti una disponibilità di crediti d'aiuto per il Vietnam pari a 100 miliardi. Ora, è pur vero che il bilancio quest'anno prevede degli spiccioli in termini di crediti d'aiuto per la cooperazione: è peraltro vero che, mentre non abbiamo un'importante disponibilità di residui liberi nella parte a dono, vi è una disponibilità residua abbastanza importante sul fondo rotativo, che in certi casi è alimentato anche da annullamenti di impegni, vuoi perchè il paese considerato non si è dimostrato in grado di effettuare quanto necessario (la gara per l'affidamento dei progetti, la presentazione di certe garanzie, alcuni interventi in contropartita), vuoi perchè il paese medesimo ha mutato radicalmente la propria solvibilità.

Avevamo inoltre assunto impegni di massima con paesi che non sono più suscettibili di essere destinatari di crediti d'aiuto legati, in seguito ai criteri approvati con gli Accordi di Helsinki.

Vi sono quindi delle disponibilità libere sul fondo rotativo che è alimentato anche dai rientri. Circa la situazione del Vietnam, per la quale in sostanza ci troviamo in difficoltà ad eseguire interventi a dono per mancanza di risorse in riferimento agli impegni che si sono arenati sugli ostacoli posti della legge n. 412 del 1991, riteniamo di poter tenere fede ad un impegno di interventi a credito non ancora attivato e che sia all'incirca di identico ammontare rispetto alla previsione originaria. Non si tratta quindi di nuove disponibilità, ma di disponibilità esistenti nel fondo di rotazione.

**PRESIDENTE.** Tuttavia la scelta politica è nuova, l'impegno discende da una decisione politica del Ministro.

**CATALANO.** Non è un impegno politico del Ministro, bensì una esplicitazione da parte sua nell'ambito della programmazione per il 1995 presentata al Comitato direzionale, dove le risorse disponibili sono state ripartite. Al riguardo cedo la parola al responsabile della programmazione, dottor Spinedi.

**SPINEDI.** La disponibilità per il Vietnam non fa parte della programmazione per il 1995 nell'ambito della quale la cifra di fondi assegnati a quel paese è zero. In sede di programmazione per il 1994 abbiamo in realtà realizzato un esercizio più complesso. Siamo partiti dal dato cui accennava il ministro Catalano, cioè un esubero degli impegni rispetto alle disponibilità esistenti di 7.200 miliardi. Abbiamo suddiviso questi impegni non assolvibili in tre categorie: una lista di impegni prioritari da mantenere assolutamente; una lista di impegni per i quali si sarebbe presa una decisione successivamente; una lista di impegni che venivano immediatamente cancellati per vari motivi, non ritenendosi più

attuabili. Queste tre liste prevedevano un peso differente per i doni e per i crediti. I tagli successivi alle disponibilità della cooperazione sono stati inizialmente molto pesanti per i doni. Nel 1993 sono stati tagliati praticamente soltanto i doni, per i quali lo stanziamento è stato ridotto a 250 miliardi rispetto alla disponibilità per l'anno precedente di 1.800 miliardi. Per i crediti, invece, i tagli sono stati più ridotti. Nel 1994 la situazione è stata riequilibrata e si è avuto un volume di doni in leggera crescita, passando da 250 ad 800 miliardi e realizzando un taglio più forte sui crediti. In questa operazione di previsione dei nostri impegni è chiaro che complessivamente i doni sono stati necessariamente tagliati molto di più dei crediti. In sede di presentazione della programmazione per il 1994 praticamente tutti gli impegni che erano nella seconda lista a dono sono stati definitivamente cancellati in quanto non vi era alcuna prospettiva di copertura finanziaria, mentre gli impegni di cui alla seconda lista a credito, in cui si trovavano tutti gli impegni relativi al Vietnam, date le maggiori disponibilità residue di fondi a credito sono rimasti inseriti tra gli impegni da realizzare.

Non vi è stata quindi una decisione nuova sul Vietnam. Vi è una lunga serie di paesi che avevano impegni a credito già assunti, tra cui la Cina, il Vietnam, le Filippine, l'Egitto, l'Algeria, la Tunisia, tutti paesi che hanno visto salvaguardati questi impegni previsti a credito. Viceversa, per la parte a dono, la seconda lista - ripeto - è stata cancellata ed è per questa ragione che per i doni al Vietnam ed anche alla Cina si sono viste azzerate le possibilità di intervento, anche se qualcosa, in misura molto ridotta, è rimasto. Confermo quindi che non vi è stata una posizione politica del Ministro, ma un lavoro globale a livello mondiale di ridimensionamento degli impegni.

*CATALANO.* L'esercizio di ridimensionamento degli impegni che ha descritto il dottor Spinedi ha avuto lo scorso anno carattere interno. Ora, anche negli incontri avuti con il Vice Ministro competente vietnamita, è stata acclarata la situazione degli impegni eseguibili che riguarda il Vietnam, che è ciò che è stato poi comunicato alla stampa. Come già detto, quindi, non si è trattato di una novità, bensì del frutto di un processo abbastanza complesso e doloroso cui abbiamo sottoposto tutti i nostri impegni lo scorso anno.

*PRESIDENTE.* A me sembrava che al Vice Ministro vietnamita arrivato in Italia il nuovo Governo italiano, tra l'altro tecnico, avesse subito promesso una somma, quando all'interno del paese viviamo enormi difficoltà tra finanziarie e manovre economiche.

*CATALANO.* Non è una somma promessa, ma il riconoscimento della possibilità di portare avanti qualcosa che avevamo già promesso nel 1992.

Per quanto riguarda la cosiddetta autostrada in Bangladesh, intanto preciso che *highway* in inglese sta a significare una strada di grande comunicazione in contrapposizione alle strade locali. Pertanto parlare di autostrada nel caso specifico è improprio, trattandosi di una strada di collegamento anche internazionale, importante per una regione come il Bangladesh. Questa strada esisteva, non è un intervento della coopera-

zione italiana, ma fu devastata da una inondazione a seguito del passaggio di un ciclone nel 1988: il tutto è documentato agli atti. Ci fu richiesto dal Governo del Bangladesh ed accettammo di ripristinare questa strada. Confermo che il progetto è in via di completamento. Il Parlamento credo abbia ricevuto copia di uno specifico rapporto Sim su questo progetto, che abbiamo spedito anche al magistrato inquirente, da cui si evince che, nonostante evidenti carenze al momento della progettazione e dell'affidamento, è possibile esprimere un giudizio positivo sull'esecuzione del progetto stesso.

Vorrei fare un'annotazione su questo come su un altro progetto «chiacchierato», quello del treno metropolitano di superficie di Lima. Forse vi sono state delle improprietà nelle modalità di affidamento da cui possono essere nate anche ipotesi di corruzione. Da parte della stampa e di chi alimenta ciò che essa riproduce si è voluto affermare che questi progetti non erano stati mai eseguiti o erano stati fatti male; leggo continuamente, ad esempio, che a Lima esisterebbero soltanto 50 metri di ferrovia arrugginita. Quel progetto, invece, è in fase di prove tecniche di materiale rotabile ed è quindi pronto per essere consegnato; lo stesso vale per la strada in Bangladesh. Essendo la questione in mano al magistrato non è compito mio pronunciarmi ed è possibile che vi siano state delle improprietà nelle modalità di affidamento, ma ciò non ha impedito che il progetto, sia pure con difficoltà perchè l'ambiente si è rivelato diverso da quello concepito nella progettazione, sia tuttavia andato avanti con soddisfazione e sia ora in fase di completamento.

Il discorso sulla assegnazione dei lavori e sulla loro realizzazione è stato sostanzialmente già trattato: l'affidamento è avvenuto molto spesso con più facilità nell'attività a dono, ma in un certo periodo - con la commistione del dono e del credito - l'affidamento non avveniva neanche a trattativa privata, che avrebbe garantito un minimo di comparazione tra le offerte, ma direttamente alle imprese che avevano studiato l'opera e proposto al paese beneficiario di chiedere all'Italia il suo finanziamento e che quindi erano legate a filo doppio con il progetto che ci veniva proposto. Tutto questo oggi non deve più poter avvenire, perchè la legge ci impone l'esecuzione di gare d'appalto secondo la normativa europea. Paradossalmente applichiamo la normativa europea ordinaria e non la normativa che l'Unione europea applica alla propria attività di cooperazione allo sviluppo. Per di più applichiamo questa normativa in maniera integrale, slegando completamente i nostri progetti di cooperazione, senza nessun impegno di reciprocità da parte degli altri paesi; quindi, in teoria - dico in teoria perchè le strutture per la gestione delle gare di fatto non le abbiamo - sullo slegamento siamo molto più avanzati degli altri paesi europei.

Laddove l'affidamento era corretto avveniva attraverso gare internazionali, almeno nel caso di progetti di credito d'aiuto (ancorchè in certe occasioni il paese ritenesse di farci cosa gradita vincolando la partecipazione alla gara a sole imprese italiane e quindi la competizione fosse ristretta).

Queste considerazioni mi portano ad affrontare il discorso dello slegamento. Sullo slegamento della parte a dono in parte ho già detto, ce lo siamo tirati addosso da soli con procedure probabilmente inadeguate e in assenza di reciprocità: al di sopra delle soglie indicate dalla norma-

tiva comunitaria siamo obbligati a indire delle gare a livello europeo, a pubblicare i bandi sulla *Gazzetta Ufficiale* dell'Unione europea e quindi in sostanza a slegare.

Lo slegamento dell'attività a credito di aiuto è sempre stato molto controverso. Oggi siamo accusati nella comunità internazionale dei donatori di essere il paese che pratica in maniera più massiccia il legamento. In pratica questo discende da una concezione errata ma abbastanza diffusa, secondo cui i fondi della cooperazione allo sviluppo avevano tra gli obiettivi anche quello, se non prevalente, del sostegno all'*export* di beni e servizi italiani. Ricordo che nel 1979, quando arrivai alla Direzione generale della cooperazione, mi capitò fra le mani un rapporto dell'allora Ministro del commercio con l'estero che illustrava tutti gli impegni del suo Ministero e citata come primo punto del sostegno all'*export* italiano la cooperazione allo sviluppo. Forse anche in ragione della minor disponibilità dei fondi, il Direttore generale per la cooperazione ed io stesso riteniamo che occorrerebbe uno sforzo per ridurre il legamento, aspetto sul quale altri paesi - almeno formalmente - sono più avanzati di noi. Che poi gli altri paesi usino pressioni o altri strumenti per far sì che lo slegamento diventi una burla, come sostengono molte imprese italiane, è un aspetto da analizzare. Ad un certo momento avevamo deciso di affidare ad un illustre esperto uno studio approfondito sulle possibili conseguenze - anche alla luce degli studi fatti in sede Ocse - di uno slegamento parziale o totale dell'aiuto italiano. Mi pare che questo contratto si sia bloccato in ragioneria.

FALCONE, *consulente*. Ho sentito l'esposizione del ministro Catalano su ciò che è stato fatto e su ciò che non è stato fatto; ho anche sentito che i risultati in materia di cooperazione non sono stati buoni. Vorrei sapere cosa ha fatto la struttura amministrativa - che doveva sapere - per intervenire in relazione alla inefficienza di questi interventi o al non conseguimento dei risultati.

BARALDI, *consulente*. Vorrei sapere qual è grosso modo la percentuale di fondi relativa al dono che è stata assegnata tramite gara, e quale tramite altri strumenti come la licitazione privata.

Inoltre, sulle gare internazionali per l'uso dei crediti d'aiuto indette dai nostri *partners*, si accetta il criterio per cui si aggiudica la gara tenendo conto contemporaneamente dell'offerta e delle condizioni di finanziamento - quindi sulla base del fatto che chi partecipa alla gara porta con sé il finanziamento agevolato italiano - oppure soltanto sulla base dell'offerta?

CATALANO. Parlo sotto possibile correzione da parte del collega Cerrulli per la parte del credito di aiuto; per l'esperienza di quei progetti su cui ho avuto una diretta supervisione ritengo che il valore finanziario dell'offerta sia importante per il paese beneficiario e che quindi assuma normalmente un peso determinante, ancorchè evidentemente a fronte di una comparazione dell'offerta tecnica, in quanto un pacchetto finanziariamente conveniente legato ad un'offerta tecnica scadente non sarebbe interessante. Ma a parità di qualità tecnica, l'aspetto finanziario assume evidentemente un peso determinante.

Lei mi chiedeva inoltre quanti progetti a dono sono stati affidati mediante gara. Le posso dire che ricordo una sola importante gara, un appalto concorso che fortunatamente non è mai andato in porto in quanto la Commissione si è impantanata nella definizione dei criteri per aggiudicare il progetto, che nel frattempo era diventato superfluo. Così risparmiamo un sacco di soldi e fui io stesso a determinare la cancellazione. È difficile darle una risposta precisa, perchè (può sembrare un paradosso ma non lo è) il settore in cui effettuiamo sistematicamente delle gare per determinate attività è nella gestione dei fondi *in loco* da parte delle Unità tecniche locali o dei gruppi di supporto operativo, che spesso sono delle gare semplificate in ragione del volume, dell'oggetto della gara, della sua semplicità o del contesto locale.

Non le so dare una risposta su gare formali in Italia per interventi di cooperazione a dono. Posso dire che abbiamo fatto e facciamo con una certa regolarità gare su spese di funzionamento per quanto riguarda i servizi informatici e gli altri servizi della Direzione generale. Trattandosi di licitazioni con attori abbastanza limitati, riusciamo a gestire questa situazioni: mentre abbiamo difficoltà di tipo strutturale a gestire gare a forte contenuto tecnico, come quelle relative alla cooperazione.

FALCONE, *consulente*. Come lei ha ricordato, la cooperazione italiana ha fallito i suoi obiettivi. La struttura amministrativa, che pure esisteva anche se in embrione, cosa ha fatto per intervenire sul livello politico? Lei si è riferito al decreto legislativo n. 29 del 1993, perchè solo allora la struttura amministrativa è potuta intervenire in maniera autonoma. Però era già in vigore il dispositivo del decreto n. 748 del 1972, che assegnava responsabilità precise ai dirigenti. Allora la struttura amministrativa come e cosa e quanto ha segnalato al Ministro relativamente all'inefficienza di quell'iter procedurale?

CATALANO. La premessa alla sua domanda è che io avrei sostenuto che l'attività di cooperazione ha rappresentato largamente un insuccesso. Su questa affermazione non mi riconosco. C'è stato un alto tasso di insuccesso e tuttavia - come ha affermato anche il Direttore generale - ci sono stati molti aspetti positivi. Non abbiamo ora il tempo per approfondire questo problema, ma gran parte dell'intervento di cooperazione, nonostante le difficoltà e le carenze strutturali a cui ho accennato, non può qualificarsi come insuccesso. Questo vale per molti progetti strutturali relativi a crediti di aiuto i quali, anche se sono stati scelti in maniera poco trasparente e affidati con metodi poco competitivi, hanno tuttavia comportato delle realizzazioni, hanno dato vita a opere effettivamente eseguite, la cui qualità, se non ci ha sempre fatto ricevere premi internazionali come l'Ingersoll Rand conferitoci recentemente a Tegucigalpa, è stata comunque spesso riconosciuta.

Fatta questa premessa, sottolineo che la struttura ha conosciuto varie vicende. Quando mi riferivo al decreto legislativo n. 29 del 1993, intendevo riferirmi ad un'epoca in cui il collega Aloisi già svolgeva funzioni di Direttore generale ed io stesso funzioni vicarie. Della gestione immediatamente precedente si sta attualmente occupando la magistratura penale e quindi ho la sensazione che non vi era interesse da parte di quel Direttore generale a sottolineare più di tanto le carenze, an-



corchè mi risulti che egli abbia evidenziato insistentemente le insufficienze di personale e di mezzi già allora esistenti, sicchè molti processi amministrativi erano divenuti di difficile gestione. Il precedente Direttore generale - ambasciatore Galli - era stato repentinamente allontanato, forse perchè non assecondava certe intenzioni o certi desideri dell'autorità politica. Potrei seguire a risalire fino agli albori della Cooperazione: ricordo quando, nel 1981, assunse la direzione dell'allora Dipartimento l'ambasciatore Giacomelli, il quale si rese conto della difficoltà operativa in cui si trovava e cercò con scarso successo di ottenere il sostegno degli altri Direttori generali. Come accennavo all'inizio, la reazione alle richieste di integrazione, quella che io chiamo «metabolizzazione», e di sostegno alle difficoltà del Dipartimento, non fu particolarmente positiva.

È difficile individuare momenti e atti mediante i quali la struttura amministrativa ha specificamente attirato l'attenzione sulle difficoltà che si trovava a fronteggiare. Andando a ricercare negli archivi la corrispondenza della nostra amministrazione con la Direzione generale del personale del Ministero, con il Gabinetto e con gli stessi Ministri, si potrà rilevare che in molte occasioni l'amministrazione medesima aveva sottolineato di non avere gli strumenti e soprattutto il materiale umano sufficienti. Del resto è stato ripetutamente sottolineato in sede internazionale come il rapporto miliardo-uomo della cooperazione italiana era il più assurdamente sbilanciato tra tutte le cooperazioni bilaterali del mondo. E tutt'oggi, a fronte della massa finanziaria non dei fondi nuovi, bensì dei fondi già in gestione per progetti in corso, credo che quel rapporto rimanga ancora allo stesso livello. Questo problema è stato ripetutamente evidenziato, ma non abbiamo avuto, in sede di revisione normativa, il sostegno di altre amministrazioni dello Stato, in particolare della Funzione pubblica e della Ragioneria generale dello Stato, che in questi casi sono sempre Amministrazioni concertanti.

Abbiamo cercato di contestare senza successo alcune frettolose soluzioni normative che sono state adottate a correzione, in teoria, delle originarie disfunzioni, ma che invece hanno provocato ulteriori problemi. Abbiamo cercato di pilotare in maniera non traumatica la volontà di riportare la cooperazione nell'ambito della contabilità ordinaria e di porre fine alla gestione fuori bilancio.

Anche in quel caso la relativa normativa è stata adottata contro le indicazioni da noi espresse sulla base della nostra esperienza e quindi sta determinando una situazione di paralisi per la nostra attività. L'amministrazione dunque non è sempre stata carente, avendo evidenziato questi problemi, ma senza successo.

FRASCIONE, *consulente*. Era proprio questa la domanda che credo volessero porre tutti i componenti della Commissione di inchiesta, anche quelli non presenti. Ci fa piacere sentire finalmente che si è cercato senza successo di fare qualcosa. Sarebbe allora opportuno documentare questi tentativi per evitare di arrivare al peggio. Come lei ha ricordato con degli esempi, l'amministrazione ha cercato ai opporsi all'utilizzazione delle gestioni fuori bilancio, ma allora bisogna documentare questi tentativi.

Come tutte le Commissioni di inchiesta, questa Commissione ha competenza di indagine per eventuali responsabilità politiche, giudiziarie e amministrative. Tanto per fare il punto a me stesso, per quanto riguarda l'amministrazione, noi dovremmo dire che non interessa alla Commissione quanto sta accadendo oggi, ma piuttosto quanto si è verificato ieri. Da questo punto di vista, credo che la Commissione possa prendere atto di quanto segue: ci sono state leggi permissive e l'amministrazione deve dimostrare di non essere stata consenziente a quelle larghezze legislative, altrimenti si deve mettere in evidenza una certa negligenza o passività dell'amministrazione stessa. Se non abbiamo elementi su quanto lei ha affermato con il suo ultimo intervento, allora la Commissione deve stabilire se occorra svolgere indagini per accertare responsabilità soltanto amministrative o soltanto giudiziarie, oppure entrambe.

Questa Commissione ha inoltre un compito importante, che non si riferisce tanto alla necessità di verificare se vi sono delle responsabilità quanto all'esigenza di concludere i propri lavori con delle proposizioni costruttive. Ho sentito parlare spesso di iniziative legislative di oggi o di ieri. Sarebbe allora opportuno acquisire da parte della nostra Commissione gli atti relativi a tali iniziative, che dimostrerebbero una certa vitalità dell'amministrazione in contrasto con la visione di negligenza e di passività che inizialmente si è avuta. Sarebbe opportuno acquisire gli atti relativi alle iniziative adottate per impulso dell'amministrazione nel corso dell'ultimo quindicennio, affinché la Commissione di inchiesta abbia un'idea compiuta di ciò che deve fare e delle misure che deve sollecitare.

Per quanto riguarda la parte propositiva, vale a dire la parte qualificante dell'attività della Commissione di inchiesta, la Commissione stessa potrebbe offrire qualche suggerimento sia all'amministrazione sia al Parlamento; per fare qualcosa di diverso non solo dal punto di vista legislativo. Spesso ci si muove solamente per via legislativa ignorando che in molti settori si è delegificato ed è consentito alle amministrazioni superare numerosi ostacoli ricorrendo a propri regolamenti interni. Si resta veramente perplessi quando non si riesce a capire se ci siano stati atteggiamenti di ostacolo a questa frana continua e quando si sente dire che una determinata opera era certamente necessaria. Certamente lo era, specialmente per lo Stato che beneficiava del contributo, ma il problema è un altro. In assenza di qualsiasi programmazione - mi riferisco all'attività iniziale - sia da parte del Governo italiano sia da parte del paese destinatario del contributo, come ci si è opposti a queste iniziative delle imprese singole che vi hanno portato i contratti, le proposte, i progetti? Sembrerebbe, ahimè, che l'amministrazione non abbia formulato alcuna osservazione su questi progetti, prendendo per buono tutto quello che è stato proposto. Questo risulta dagli atti acquisiti dalla Commissione dall'inizio della sua inchiesta fino ad oggi. Questo è il problema! L'amministrazione ha preso per oro colato - questo è quanto anche voi mi sembra stiate dicendo - tutto quanto è venuto dall'iniziativa privata. Questo non è possibile!

Rispetto a tutto quanto è accaduto, vi sono state delle iniziative da parte dell'amministrazione per avviare procedimenti disciplinari nei confronti di qualcuno? Quanti provvedimenti disciplinari, ministro Ca-

talano, ha avviato la sua amministrazione per comportamenti che si supponga siano stati poco ortodossi? Questi sono gli elementi che servono alla Commissione d'inchiesta, per sapere se l'amministrazione è stata, per cause estranee alla sua volontà, travolta dal sistema o se invece ha partecipato involontariamente oppure volontariamente a questa situazione di fatto.

Mi dispiace di aver dovuto usare questo linguaggio forse un pò brusco, ma si ha l'impressione che parliamo due lingue diverse. Mi è stato fatto notare che voi siete diplomatici, ma questa è una Commissione d'inchiesta; non dimentichiamolo, leggiamo la legge e vediamo quali sono i poteri di questa Commissione.

*CATALANO.* Non sta a me evidentemente commentare quanto il dottor Frascione dice in relazione ai poteri della Commissione d'inchiesta: mi sembra che la legge sia chiara e trasparente al riguardo. Posso invece osservare che nel sistema prevale ancora, nonostante la nuova cultura della pubblica amministrazione più orientata al risultato ed al progetto, e certamente prevaleva nell'epoca di cui stiamo parlando, una cultura del formalismo legittimistico. È bensì vero che l'eccezione consentita dalla legge è sovente diventata una regola, e pur tuttavia si trattava di eccezioni normalmente sostenute da una corretta applicazione di una norma di legge esistente, sia pur permissiva. Il problema della responsabilità è quindi spesso difficile da centrare dal punto di vista dell'accertamento e quindi dei procedimenti disciplinari, anche perchè l'organizzazione di un progetto, in parte proprio in applicazione della normativa esistente, era frazionato in modo tale da diffondere le responsabilità. Non voglio con ciò dire che non vi è modo di accertare responsabilità laddove queste, insieme ai relativi danni, vengano evidenziate. Non voglio quindi essere accusato di giustificare un eventuale comportamento omissivo da parte dell'amministrazione, tutt'altro. Devo però dire che, anche a fronte di iniziative prese con crescente intensità, in particolare dalla Corte dei conti con richieste di informazioni, deduzioni e trasmissioni di documentazione (cosa che sta largamente paralizzando l'attività degli uffici, non è un lamento ma una constatazione obiettiva che molto del tempo e quindi dell'impegno della Direzione generale è oggi assorbito dall'esigenza di corrispondere alle richieste delle magistrature contabile ed ordinaria), si sta evidenziando proprio il fatto che non emergono elementi di danno per l'amministrazione che consentirebbero di adottare misure di carattere disciplinare o di costituzione in mora dei responsabili.

Faccio un passo indietro, richiamandomi al decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972; sappiamo che nella sostanza, con la larga previsione di avocabilità da parte del potere politico, era stato profondamente svuotato; esso poi in parte era inapplicabile alla cooperazione, la cui amministrazione era affidata ai diversi meccanismi previsti dalla legge n. 49 del 1987, che prevedeva vari livelli di responsabilità. Il richiamo al citato decreto lo considero quindi un elemento avente solo valore formale, ma ricordo comunque di aver contestato in un pubblico convegno, alla presenza dell'allora Ministro competente per la funzione pubblica, lo svuotamento totale del decreto stesso. È per questo che accogliamo con favore la nuova impostazione del decreto legislativo n. 29

del 1993, perchè riporta ad un corretto rapporto tra responsabilità politica ed amministrazione. Ci ritroviamo però una cultura della Ragioneria che ancora non ha assorbito quel decreto n. 29 e ciò comporta una schizofrenia della gestione che in realtà la paralizza. Proprio perchè operavamo fuori bilancio, in pratica avevamo già impostato una gestione per obiettivi e per progetti, che è la novità del decreto legislativo n. 29 e che oggi ci viene contestata dicendo che dobbiamo continuare a ragionare per categorie e per rubriche. In questo modo si finisce per frazionare i progetti, la cui unità ed i cui bilanci vengono perduti.

Tornando alle responsabilità, siamo perfettamente consapevoli che occorre cercarle. Ho l'impressione che la Direzione generale abbia cercato di far fronte a richieste e pressioni, ma non è esatto dire che si sia sempre accettata qualunque proposta venisse avanzata. È chiaro che vi era un vincolo di risorsa e quindi venivano operate scelte per cui a valle della decisione dell'organo deliberante vi era sempre la necessità di una valutazione tecnica del progetto. Se partissimo dal principio che tutto veniva accettato acriticamente, anche nei suoi contenuti, si tratterebbe di un'espressione negativa e non corretta dell'operato degli esperti dell'Unità tecnica centrale; certo non tutti erano allo stesso livello di qualità, ma nel complesso credo che la valutazione dei componenti di quell'organismo, effettuata dalla Commissione di esperti istituita dal decreto-legge 28 dicembre 1993, n. 543, convertito in legge dalla legge 17 gennaio 1994, n. 121 non possa che essere positiva. Si trattava infatti di una Commissione a livello internazionale, presieduta da un ex-Vice Presidente della Banca mondiale e il cui lavoro ha evidenziato un buon livello complessivo. Ritengo quindi che vi sia stato un filtro, quanto meno a livello delle responsabilità che la legge attribuisce al soggetto che firma la valutazione tecnica. Noi e gli organi deliberanti ed esecutori dell'iniziativa non potevano che prendere atto dell'assunzione dell'impegno, che certamente molto spesso avveniva per ragioni di scenario politico, come è stato descritto. Vi era la tendenza ad impegnarsi su dei titoli di progetto, sapendo che magari dietro vi era già il progetto pronto. Tuttavia aggiungo che in sede di esecuzione un minimo indispensabile di valutazione di congruità veniva effettuata per cercare di far sì che il risultato fosse in ogni caso qualcosa di congruente, anche se non sempre e non dappertutto. Non tutto è stato fatto a regola d'arte, non tutto è stato valutato non solo nel contesto dell'opera in sé ma del suo inserimento nel tessuto del paese beneficiario; questa è stata forse la più grossa carenza degli interventi di una certa dimensione finanziati dalla cooperazione.

Vi è poi però tutto un tessuto di cose minori, non necessariamente soltanto immateriali, piccoli progetti che spesso per l'abnegazione e la capacità anche tecnica degli esperti e dei cooperanti e volontari impegnati nell'ambito delle organizzazioni non governative hanno dato risultati pregevoli, hanno dimostrato una sostenibilità al di là di molti impianti industriali o di altri megaprogetti che sono stati finanziati.

**PRESIDENTE.** Ringrazio i diplomatici del Ministero degli affari esteri per aver partecipato ai lavori della nostra Commissione. Credo che siano rimaste delle questioni in sospeso, soprattutto una ricostruzione particolareggiata dei flussi finanziari dell'aiuto in Asia; pertanto

sarà possibile una nuova convocazione dei nostri ospiti, credo verso i primi giorni di maggio.

Ringrazio nuovamente il ministro Catalano, il ministro Cerulli e il consigliere Spinedi per la loro disponibilità, i consulenti della Commissione ed i parlamentari intervenuti e dichiaro conclusa l'audizione.

*I lavori terminano alle ore 12,25.*

---

*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

