

**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**

---

**9° Resoconto stenografico**

**SEDUTA DI GIOVEDÌ 27 APRILE 1995**

**Presidenza del presidente MENSORIO**

**INDICE**

Presidente MENSORIO . Pag. 3, 7, 9 e <i>passim</i>	GIACOMELLI ..... 4, 9, 13 e <i>passim</i>
COPERCINI ..... 21, 26	
GRASSI ..... 8, 9	BARALDI ..... 23
GRITTA GRAINER ..... 15	CAMARDA ..... 24
MERIGLIANO ..... 15, 16, 18 e <i>passim</i>	NAPOLITANO ..... 24
PERIN ..... 9, 25	
PORCARI ..... 7, 8, 18 e <i>passim</i>	

*I lavori hanno inizio alle ore 10,40.*

#### **SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE**

**PRESIDENTE.** Comunico ai Commissari che è disponibile l'elenco aggiornato dei documenti raccolti nell'archivio della Commissione. In particolare, ritengo doveroso segnalare come si sia proceduto all'acquisizione di tre richieste di rinvio a giudizio riguardanti i filoni principali dell'inchiesta sull'utilizzo dei fondi della cooperazione svolta dal giudice Paraggio.

Contemporaneamente, come risulta dall'elenco, stanno pervenendo con ritmo costante le risposte del direttore generale Aloisi ai quesiti postigli in occasione dell'audizione del 15 febbraio. Comunico inoltre che si è provveduto a contattare il dottor Balsamo, responsabile dell'ufficio della Corte dei conti presso il Ministero degli affari esteri, per acquisire alcune tra le relazioni più significative prodotte dall'ente, in particolare sull'attuazione delle leggi nn. 38 del 1979 e 73 del 1985 e sugli interventi di cooperazione in paesi dell'America latina e del bacino mediterraneo.

A disposizione dei Commissari è anche un elaborato predisposto dai consulenti dottor Baraldi e dottor Rhi-Sausi, contenente proposte per la riorganizzazione transitoria della struttura della cooperazione allo sviluppo dell'Italia. Tale elaborato, reso necessario e urgente dalla notizia di analoghe iniziative legislative e regolamentari che il Ministero degli affari esteri starebbe intraprendendo, ha il carattere di bozza interna, che spetterà ai Commissari valutare, discutere e modificare in apposita sede.

#### **AUDIZIONE DELL'AMBASCIATORE GIORGIO GIACOMELLI, VICE SEGRETARIO GENERALE DELL'ONU, GIÀ RESPONSABILE DEL DIPARTIMENTO PER LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO DEL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI.**

Intervengono, ai sensi del comma 5 dell'articolo 24 del Regolamento interno, i dottori Renato Camarda, Gildo Baraldi e Biagio Napolitano.

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca l'audizione dell'ambasciatore Giorgio Giacomelli.

Ringrazio l'ambasciatore Giacomelli per aver accettato il nostro invito e i Commissari per la loro numerosa partecipazione a questa seduta.

L'ambasciatore Giacomelli è stato direttore del dipartimento per la cooperazione allo sviluppo fino al 1985 e attualmente è vice segretario generale dell'ONU; inoltre è stato promotore dell'università di Mogadiscio. Pertanto questa audizione è estremamente utile per approfondire alcune indagini importanti per l'ulteriore svolgimento dei nostri lavori.

Do pertanto la parola all'ambasciatore Giacomelli.

**GIACOMELLI.** Signor Presidente, la ringrazio molto per il suo invito, saluto lei e la Commissione; comincio col chiedere venia perchè forse dovrò approfittare della pazienza della Commissione. Devo confessare che questo invito, che mi onora, l'ho ricevuto inizialmente con una certa riluttanza: come dissi al segretario della Commissione che mi contattava, mi risultava quasi dolorosa l'idea di dover rivangare, riaprire cellule chiuse di un periodo che risale a dieci o addirittura a trenta anni fa. Non spaventatevi, non penso di fare della storia, si tratterà di fare un po' di «archeologia» della cooperazione.

La mia riluttanza è stata però subito superata dal senso del doveroso obbligo di rispondere all'invito, considerando anche la natura del mandato della Commissione nei suoi aspetti normativi; devo dire che ho avuto anche una certa soddisfazione nel vedere non dimenticato chi si considera, nel bene e nel male, uno dei padri fondatori della cooperazione. Inoltre speravo di poter contribuire a chiarire aspetti di una questione che è diventata controversa, ma che spesso - soprattutto a livello di stampa - mi appare vista in un ambito piuttosto angusto e nell'ottica del senno di poi. Forse collocarla in un contesto più vasto potrà essere utile.

Dirò cose note a molti Commissari, ma spero non inutili; ogni tanto dovrò abusare dell'autobiografia: la mia vita è talmente intrecciata con la cooperazione che non potrò farne a meno. Il mio coinvolgimento nella cooperazione cominciò quando, un po' per caso e un po' per scelta, come avviene nella vita dei diplomatici, mi trovai ad andare nel Congo belga - come si chiamava allora - e ad essere incaricato di affari per oltre due anni di quella che, dopo quella di Addis Abeba, era la più grande ambasciata in Africa e dove si faceva già cooperazione. La cooperazione italiana non è nata, come si crede, negli anni Ottanta o negli anni Settanta, ma è nata molto prima: da quell'embrione si svilupperà la cooperazione italiana negli anni successivi.

A quell'epoca la cooperazione italiana si concentrava sulle ex colonie, eravamo appena usciti dall'amministrazione fiduciaria in Somalia; in Congo erano iniziati dei programmi piuttosto importanti, che erano gestiti dal settore delle relazioni culturali. Per me la cooperazione inizia con l'odore della foresta pluviale, con l'insurrezione mulelista, con il salvataggio avventuroso degli esperti italiani all'isola di Yan Gambi: erano esperti che lavoravano alla cooperazione voluta da Fanfani e che ci vide impegnati in modo sostanzioso e non molto conosciuto in Italia.

Finita questa fase un po' avventurosa, tornato dopo qualche anno in Italia, fui chiamato da Mondello - allora direttore generale delle relazioni culturali - a dirigere gli uffici VII e VIII che lavoravano alla cooperazione. La cooperazione allora aveva un bilancio modesto, di circa 2 miliardi; Mondello mi chiamò per seguire i lavori parlamentari che stavano per essere ultimati e che sfociarono nella legge n. 1222 del 1970, la famosa «legge Pedini», che era nata soprattutto avendo per oggetto il problema del volontariato civile o meglio del volontariato sostitutivo del servizio militare: si parlava di obiezione di coscienza, si faceva un po' di confusione. In realtà la legge n. 1222 era la prima legge abbastanza organica sulla cooperazione.

Io - come diceva la canzone - non avevo l'età per essere a capo del Servizio, però ero lì e allora mi si disse, già che c'ero, di cominciare. Il Segretario generale, prima di tutto, mi disse di trovarmi un ufficio, perchè lì non c'era spazio, e poi di negoziare con il Servizio del personale perchè mi assegnassero qualcuno. Se ricordo bene, presso gli uffici VII e VIII eravamo in cinque e così, basandoci sulla legge, cominciammo a «inventare» la cooperazione italiana. Io rubai delle macchine da scrivere dalla scuola di dattilografia del Ministero, lasciando una lettera che diceva qualcosa come: «Requisisco per motivi di servizio...» (un giorno o l'altro sarò chiamato a rispondere di questa appropriazione); recuperai un po' di mobili; trovai un ufficio, dove tuttora lavora buona parte del personale della cooperazione, e così cominciammo a lavorare. Passavamo le notti a fare organigrammi, schemi, pianificazioni. La cooperazione, a quel tempo, si concentrava ancora, in buona parte, più che sulle altre ex colonie, sulla Somalia, perchè motivi politici rendevano quel paese più accessibile. Tuttavia, un po' sulla scorta del volontariato, un po' per il fatto che siamo un paese di navigatori e che in ogni angolo del mondo si trova un italiano pieno di inventiva, estremamente ingegnoso e che ha la sua *lobby* in Italia, andò a finire che le sollecitazioni a fare quel che si poteva, con i pochi soldi a disposizione, ci vennero da tutti i cantoni del mondo. Cominciò quindi quell'intervento a pioggia di cui tanto si parla ai nostri giorni.

Era quello un momento in cui tutti i paesi cominciavano la cooperazione, ma noi eravamo in ritardo; avevamo perso la guerra, c'erano motivi economici e politici che giustificavano tale ritardo, però arrivammo con un grande entusiasmo e soprattutto demmo vita a un capovolgimento della situazione. Negli altri paesi infatti la cooperazione era una scelta politica del Governo, in Italia essa venne sospinta da settori dell'opinione pubblica che trovavano nel Parlamento la loro cassa di risonanza e venne accettata, più o meno *obtorto collo*, dal Governo.

Era finita la guerra, erano state create le Nazioni Unite, c'era stata la decolonizzazione e quindi si diede vita a questa nuova, grande avventura, che faceva seguito, in ordine perfettamente logico, alle grandi scoperte geografiche e all'avventura coloniale. Come tutte queste avventure, la cooperazione aveva due anime: una un po' donchisciottesca e generosa, come quando si voleva andare a eliminare la schiavitù, e un'altra, che si innestava sulla prima, di chi voleva l'avorio e l'oro o ambiva a costruirsi un impero. In sostanza, la cooperazione aveva diverse impostazioni, dettate dalla storia: vi era la cooperazione delle grandi potenze, che volevano stabilire delle aree di influenza; vi era la cooperazione degli ex grandi imperi coloniali, che trasformavano l'amministrazione dell'impero in amministrazione della cooperazione; e, infine, vi era la cooperazione «pura» dei paesi nordici, ad esempio, quella degli olandesi che amavano dimenticare l'Indonesia, e dei canadesi.

Io mi trovai ad operare con gli strumenti di una legge che non dettava direttive di *policy*, ma soltanto qualche criterio amministrativo, peraltro non chiarissimo, e in queste condizioni cominciai a muovermi. In Italia, questa avventura, dal punto di vista di Governo, non era ancora matura; tutti ricorderanno qui come le nostre ambasciate addirittura facevano ancora fatica ad accettare il ruolo di rappresentanti

economico-commerciali del paese, figuriamoci quindi se poteva essere accolta l'idea della cooperazione: era un po' come inventare la ruota!

Io mi ispirai a quella che chiamavo la cooperazione pura; ritenevo infatti che per l'Italia, che aveva un passato coloniale tutto sommato modesto e da dimenticare e che era un paese che non nutriva ambizioni neocolonialiste e di grande potenza, se portato avanti con lungimiranza, questo potesse essere il modo più consona di intervenire, che poteva dare soddisfazione alla generosità e che - bene accetti come eravamo proprio per non aver un passato troppo sospetto - ci avrebbe permesso anche di trovare degli spazi.

Si può dire che la cooperazione italiana può essere suddivisa in cinque periodi: il periodo del Servizio (legge n. 1222); il periodo del Dipartimento (legge n. 38 del 1979); il periodo del Dipartimento e del FAI (legge n. 73 del 1985); il periodo - e qui cessa il mio coinvolgimento diretto - della legge n. 49 del 1987, quando il Dipartimento si trasformò in Direzione generale, e infine il periodo attuale, quello che, con il contributo di questa Commissione, spero sarà avviato e impostato su basi salde.

Come dicevo, mi sembrava che l'Italia dovesse seguire un approccio più lungimirante e distaccato; la politica estera italiana aveva dei punti fermi, incontroversi e piuttosto chiari: la scelta europea, la scelta NATO e poi vi era la zona dove c'erano i leoni (*hic sunt leones*), ossia l'ampia scacchiera su cui le grandi potenze si davano battaglia ideologica ed economica e dove noi forse avremmo potuto svolgere un nostro ruolo ed avere uno spazio.

Al momento in cui si varò la legge n. 1222, si pose subito il problema dell'ambito strutturale in cui si dovesse collocare la cooperazione. Ho già accennato ad un certo disinteresse, fastidio, perplessità con cui la diplomazia si vide affidare questo compito, che sapeva un po' di fango, di deserto; tuttavia, finì col prevalere l'idea che, tutto sommato, la cooperazione, guardando anche ad altri esempi, dovesse restare in capo al Ministero degli affari esteri.

Personalmente, dal mio modesto ma non irrilevante angolo visuale, condividevo questo punto di vista - non so, con il senno di poi, se a torto o a ragione - per una serie di motivi: predominante era appunto quello che la cooperazione poteva essere anche strumento di politica estera. Inoltre, mi sembrava che, nella realtà italiana, con le esperienze passate, di vario tipo, e con la reputazione del Ministero degli affari esteri, ciò garantisse che questo significativo ammontare di risorse sarebbe stato gestito in modo, forse non efficientissimo sul piano tecnico, ma sicuramente impeccabile dal punto di vista della correttezza. In proposito, continuo a ritenere che, a parte i casi oggetto di esame da parte della magistratura, questa resti una petizione di principio valida.

I tecnici - ci dicevamo - si trovano, l'esperienza si fa; intanto, mettiamoci a lavorare. Ed allora, cosa fede, il Servizio in quegli anni così fervidi, così appassionati? Innanzitutto, credè una struttura embrionale che, come tutti gli embrioni, aveva una prepotente tendenza alla crescita irrefrenabile e che poi, più o meno, è stata ricalcata successivamente. Essa non era però frutto della nostra fantasia.

Abbiamo studiato a lungo la questione: Per caso un mio compagno di università era il responsabile della cooperazione svedese, e io sono

andato a vedere quello che era stato fatto da altri, per cui ci siamo ispirati a vari modelli, cercando di adattarli alle nostre esperienze.

Abbiamo creato una metodologia di negoziato, di meccanica, di individuazione delle cose da fare e si è avuta un'immediata affermazione del ruolo italiano sia nel Terzo mondo, dove siamo stati subito ben accetti, sia presso le Nazioni Unite, dove il ruolo dei nostri rappresentanti ha fatto un salto di qualità. Presso le Nazioni Unite noi occupavamo la stanza n. 9, e ricordo i colleghi rappresentanti permanenti che affermavano che la loro vita era cambiata da quando disponevano di taluni strumenti. Nel frattempo presso le Nazioni Unite una membership di una cinquantina di Stati era in gran fermento a seguito della decolonizzazione.

Presso l'OCSE abbiamo iniziato a difendere e a presentare l'attività italiana di fronte al DAC, cioè il noto Comitato di cooperazione allo sviluppo.

Come ho già detto, all'inizio abbiamo rivolto la nostra attenzione alla Somalia, ma poi, piano piano, ci siamo trovati invischiati con i pochi mezzi a nostra disposizione in una rete troppo vasta.

**PRESIDENTE.** Ambasciatore Giacomelli, le chiedo scusa, ma vorrei interpretare il pensiero di tutti i commissari. Noi vorremmo in maniera particolare concentrarci sulla Somalia. Lei ha finora dato un'impostazione eccezionale alla sua relazione, delineando un quadro generale molto ampio e importante e chiarendo vari aspetti della questione. Ovviamente, su tale fronte la problematica è vastissima, ma sarebbe il caso di soffermarci su alcuni particolari aspetti. Infatti, considerando la sua ampia esperienza sarebbe forse meglio spaziare in tutte le direzioni, però la nostra Commissione si è posta attualmente determinati obiettivi.

**PORCARI.** Signor Presidente, l'ordine del giorno concerne forse la questione della Somalia?

**PRESIDENTE.** No, però credo di interpretare un po' il pensiero di tutta la Commissione nel voler far convergere le finalità della nostra audizione su alcuni importanti aspetti, perchè diversamente, avendo l'ambasciatore Giacomelli una vastissima esperienza, in quanto è stato direttore del Dipartimento per la cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri, potrebbe a lungo e per varie ore spaziare su molti versanti.

Invece vorremmo cogliere l'odierna occasione per utilizzare al meglio questa audizione e raccogliere ulteriori informazioni su alcune questioni specifiche.

Dal momento che il nostro ospite è stato uno dei promotori dell'università di Mogadiscio e considerando le molte valutazioni negative di questa iniziativa, potrebbe fornirci forse ulteriori e più approfonditi ragguagli in proposito.

**PORCARI.** Signor Presidente, se questo argomento non è specificamente indicato nell'ordine del giorno dell'odierna audizione, mi permetto di suggerire alla Commissione di ascoltare l'ambasciatore Giaco-

melli su tutte quelle questioni che egli intende passare in rassegna, di modo che ognuno di noi potrà trarne una sintesi o una somma.

Ritengo estremamente interessante l'esposizione del nostro ospite; quindi, non so quale punto di vista lei, signor Presidente, intendeva rappresentare ma, oltre che il mio, probabilmente io ho espresso anche quello del mio collega di partito, senatore Pozzo, e forse anche del senatore Merigliano.

Signor Presidente, probabilmente quello da lei rappresentato è il punto di vista di una parte soltanto della Commissione, ma ce n'è un'altra che intende ascoltare con il massimo interesse, visto che l'oggetto generale della nostra Commissione di inchiesta è l'attuazione della politica di cooperazione con i paesi in via di sviluppo, quanto sta dicendo l'ambasciatore Giacomelli.

Per tali ragioni, quella dell'università di Mogadiscio rappresenta un'interessante questione, ma mi sembra che sia più importante conoscere e approfondire l'attività generale della cooperazione, ovviamente per grandi linee, da chi in pratica è stato il suo primo promotore ed esecutore.

GRASSI. Signor Presidente, intervengo dal momento che sia lei sia il senatore Porcari avete sollevato una questione concernente il procedere dei nostri lavori durante l'attuale audizione.

Anch'io ho ascoltato con grande interesse le origini di questa vicenda, però inviterei i colleghi e anche il nostro gentile ospite a valutare la necessità, o meglio l'opportunità, proprio sulla base dell'esperienza che lei, ambasciatore Giacomelli, ha vissuto, estremamente ricca e documentata, di poter oggi ricavare gli elementi con cui scoprire per quali motivi oggi la cooperazione è oggetto di esame di una Commissione di inchiesta.

Per tali ragioni, il riferimento che lei, ambasciatore Giacomelli, ha fatto alla situazione somala, del tutto casuale - nel senso che lei l'ha tirato in ballo e il Presidente lo ha raccolto -, potrebbe evitare in sostanza di ripercorrere la storia della cooperazione, su cui esiste un'abbondante letteratura. Di essa noi conosciamo peraltro già gli aspetti positivi oltre che quelli critici. Con il suo aiuto, noi potremmo più agevolmente comprendere perchè un'esperienza, partita con entusiasmo, con grande abnegazione e con strumenti - come lei diceva - estremamente limitati, sia poi divenuta un grande affare e una delicata vicenda, che ha avuto un certo epilogo. Comunque, noi immaginiamo che la cooperazione continuerà, una volta individuati i nodi critici e la sofferenza che hanno indotto il Parlamento ad istituire una Commissione di inchiesta.

Comprendo la preoccupazione del collega Porcari, ma rileggendo i resoconti stenografici delle audizioni precedenti risulta come buona parte di ciò che oggi stiamo ascoltando sia già stata acquisita. Ovviamente, a noi interessa un'ulteriore conferma da parte dell'ambasciatore Giacomelli sulla vicenda della cooperazione italiana allo sviluppo..

PORCARI. È importante ciò che ci stava dicendo l'ambasciatore Giacomelli, perchè in fin dei conti è una sintesi che ci sarà molto utile in futuro.



GRASSI. Certo che è importante, ma stiamo assistendo ad una lezione universitaria. Qui dobbiamo approfondire l'analisi di ciò che rappresenta concretamente il nucleo della cooperazione.

PERIN. Signor Presidente, intervengo anche a nome del Gruppo della Lega Nord, per affermare che concordo con la richiesta avanzata dal senatore Porcari, tendente ad avere un'ampia panoramica sul settore della cooperazione allo sviluppo, approfittando dell'odierna presenza dell'ambasciatore Giacomelli. La questione della Somalia è un aspetto particolare, che è già stato affrontato in altre audizioni.

PRESIDENTE. Ambasciatore Giacomelli, dopo questa parentesi, la prego di continuare nel suo intervento.

GIACOMELLI. Signor Presidente, credo che non vi sia contraddizione tra le due esigenze che qui sono state poste in evidenza, alle quali cercherò egualmente di rispondere. Sono stato invitato ad intervenire a questa audizione, ma non ho avuto un'agenda precisa degli argomenti da affrontare. Mi è stato detto, tra le altre cose, di parlare anche della Somalia. Ho già chiesto venia se molte di queste cose sono state già dette. Cercherò di essere estremamente sintetico, perchè tutto questo nel mio *animus* dovrebbe consentire di comprendere meglio le cose specifiche delle quali mi riprometto di parlare e sulle quali sono disposto a rispondere a qualsiasi domanda mi sarà rivolta.

Io ho parlato per circa quindici minuti, e penso che forse in altrettanto tempo potrò concludere la mia relazione introduttiva; dopo di che risponderò volentieri, nei limiti della mia memoria e della mia conoscenza, ai quesiti che mi verranno rivolti dai Commissari.

Quindi, tenendo conto delle indicazioni che sono state poc'anzi sottolineate, credo che siamo arrivati al punto in cui inizia l'interesse specifico del mandato di questa Commissione di inchiesta - se non sbaglio - cioè alla fase che ha inizio a partire dalla legge n. 38. Tale normativa risale esattamente al 1979; nel frattempo, anche allora ero già partito, ma avevo ricoperto il ruolo di ambasciatore a Mogadiscio. Ed è lì che ho dato seguito a quanto era cominciato all'epoca della mia collaborazione universitaria, prima a Padova e poi a Roma; di questo ne parlerò in seguito.

Mi trovo presso il Dipartimento da circa un anno quando, nominato per poco tempo Direttore generale dell'emigrazione, mi venne chiesto di occuparmi della cooperazione, anche perchè stava maturando una grande tensione. L'Ipalmo era la forza motrice e l'organizzatore della I Conferenza nazionale sulla cooperazione. Vi era l'urgenza di fare di più e in fretta, per cui il Ministro mi chiese di riprendere ad occuparmi di cooperazione, ed io - non so se saggiamente - accettai con lo stesso entusiasmo che avevo avuto nel momento in cui ero partito.

Avevo intanto visto da osservatore in Somalia e in India alcune delle più grandi opere realizzate attraverso la cooperazione, dagli inglesi e soprattutto dai sovietici.

Si tende a dimenticare che allora la cooperazione già esisteva; agli inizi degli anni Ottanta non era un'attività trascurabile; se la legge prevedeva un pacchetto piuttosto modesto di circa 300 miliardi, per il pe-

riodo fino al 1983, lo stesso lievità subito fino a 5.000 miliardi, ai quali se ne aggiunsero altri 6.000 fino al 1985. Le forze che ereditavo, a livello di personale, erano più o meno quelle che avevo lasciato; su questo insisto, perchè una delle pecche della cooperazione italiana era una *ratio* uomo-miliardo ben diversa dalla cooperazione degli altri paesi.

Ci sono anche altri elementi che mi sembrano importanti per valutare successi, fallimenti e deviazioni. Quali erano le difficoltà? Prima di tutto erano di carattere normativo: si pensi che il regolamento della legge n. 1222 vide la luce nel 1977, cioè sette anni dopo il varo della legge; che il regolamento della legge n. 38 del 1979 non venne mai approvato. Inoltre, come ho appena detto, vi erano delle strutture inadeguate, ma soprattutto vi era una certa ambiguità della legge, che da un lato svincolava l'amministrazione della cooperazione dalla normativa ordinaria della contabilità di Stato, ma dall'altro, col perverso articolo 12, reintroduceva il visto semplice, che era interpretato a tutti gli effetti come il visto normale. Vi era quindi questo braccio di ferro o «coppia di torsione», che schiacciava noi della cooperazione tra chi in Parlamento e nell'opinione pubblica spingeva perchè si aumentasse di molto la produzione e chi invece voleva reintrodurre con grande pressione la regolamentazione interna. Dicevo allora che noi eravamo un po' come i giovani spartani, che venivano mandati a fare delle cose per le quali ci si riprometteva di punirli; e ne eravamo consapevoli.

Quali erano i difetti di fondo della cooperazione? Tutta la responsabilità amministrativa era scaricata sul direttore generale, era solo il direttore generale che firmava; questo difetto è stato corretto con la legge n. 49 del 1987 e forse già con la n. 73 del 1985; però il potere decisionale del direttore generale, inserito in una struttura doverosamente soggetta alla volontà politica, era limitato. Mancava una *policy*, non perchè noi non la proponessimo, buona o cattiva che fosse, ma perchè ogni direttiva veniva emanata *by default*, cioè per difetto, come risultante delle diverse filosofie che da varie parti venivano proposte. Individuare un numero di paesi prioritari era difficile, perchè praticamente ogni paese aveva il suo protettore, la sua *lobby*, in buona o cattiva fede; non si riusciva, per legge o per scelta politica, ad individuare un'area di primario interesse o di logico interesse per il nostro paese. Gli interventi finivano quindi per essere *ad hoc*.

Gli strumenti non mancavano, semmai peccavano per eccesso; gli strumenti erano un comitato consultivo misto, che era lo spaccato della società italiana, in quanto comprendeva rappresentanti del Governo, del parastato, dalle università, delle organizzazioni non governative e dei sindacati: c'erano tutti. Il comitato consultivo misto esprimeva una sezione speciale, che si riuniva tutti i mesi e si pronunciava sui progetti proposti. Il comitato direzionale era un vero direttorio, composto da tutti i direttori generali del Ministero degli affari esteri, presieduto dal Ministro o da un Sottosegretario che approvavano ogni progetto. L'ufficio di ragioneria approvava *ex ante* ogni esborso, mentre la Corte dei conti avrebbe dovuto dare il suo parere *ex post*, peraltro espresso solo undici anni dopo e tuttora all'esame.

Gli interventi, quindi, erano a pioggia e mancava la capacità di analisi economica; ogni volta che tentavamo di assicurarci un'*expertise* che andasse al di là delle conoscenze universitarie e di concorso proprie de-

gli addetti ai lavori, da parte degli organi di controllo ci si diceva che dovevamo servirci delle nostre strutture e non di strutture esterne. Mancava la capacità di redazione e gestione di contratti e progetti e mancava anche la capacità di analisi *ex post* e di valutazione: tutto ciò era carente perchè non vi era una struttura tecnica, che invece altri paesi si erano dati con le varie agenzie che si affiancavano ai Ministeri degli affari esteri (ad esempio la SIDA, la CIDA, la NIDA e così via).

Pur considerando tutto ciò, mi sembra sbagliato fare di ogni erba un fascio; la facile ironia soprattutto degli organi di stampa mi sembra molto superficiale; non mancava lo spirito critico neanche a noi. Mi fu richiesto all'epoca, dall'università di Roma, di tenere un corso di economia dello sviluppo: mi fecero un grande onore e questo mi servì proprio come occasione di riflessione, in quanto si stava già allora esaminando l'inizio di un cambiamento di rotta della nostra attività. Mentre già cominciava nell'accademia e nel campo tecnico a maturare un nuovo concetto dello sviluppo, da noi invece si esasperava una duplice pressione. Una proveniva dal generoso slancio umanitario a combattere la fame nel mondo e qui si faceva notare soprattutto l'attivismo del Partito radicale. Un gruppo di generosi voleva salvare un certo numero di vite umane entro una tale data. Certo tutti noi volevamo fare questo, ma vi era anche l'altra pressione, quella di chi vedeva nell'avvio di interventi sempre meno di emergenza e sempre più strutturali la possibilità di rafforzare l'anima più affaristica della cooperazione. Questa esasperazione fece sì, come mi sembrava assolutamente prevedibile già allora, che si arrivasse sia pure con un po' di ritardo alla legge n. 73 del 1985, cioè alla spaccatura della cooperazione: con la creazione del FAI si separò la cooperazione in senso stretto dalla cooperazione umanitaria e d'emergenza. A quel momento avevo tra l'altro maturato cinque anni di gestione della cooperazione nella mia seconda incarnazione, ero più che maturo per concludere tale esperienza; lasciai la cooperazione prima dell'istituzione del FAI.

Peraltro già allora vi erano *in nuce* tutti i potenziali difetti che avrebbero poi portato alla crisi che ora vediamo. Gli interventi di emergenza riguardavano non solo l'emergenza fame, ma con la legge n. 49 veniva introdotta la possibilità di trattare in modo emergenziale anche problemi che non si prestavano a questo approccio.

Questa mi pare sia stata forse la spaccatura che ha aperto la stura a tutte le deviazioni che in seguito si sono verificate. Paradossalmente, queste due anime si sono poi sostenute a vicenda e favorite nella loro azione. Da parte nostra, o meglio dovrei dire da parte mia, non è mancata forse una certa consapevole ingenuità. La convinzione che nel nostro paese - in un momento in cui la soglia etico-politica stava scendendo per i motivi storici che sappiamo, alla vigilia di eventi che avrebbero scosso l'intera opinione pubblica e portato allo scoperto certe disfunzioni - si potesse disporre di un ammontare così cospicuo, gestendolo in modo isolato e al di fuori di quelle che erano le tendenze in atto, era certamente un po' ingenua.

Intanto, ai giorni nostri - e vedo la cosa non più da diretto protagonista, ma da attento osservatore, da chi gestisce la cooperazione, se pur in settori specifici, per conto delle Nazioni Unite - il concetto di cooperazione è cambiato. La crisi della cooperazione non è italiana, la situa-

zione del nostro paese è complicata da aspetti politici, economici e giuridici che fanno parte di un più vasto contesto, ma - ripeto - la crisi della cooperazione è universale. La speranza e l'ambizione da parte dell'uomo di riuscire, come un *deus ex machina*, ad accelerare dei processi che potremmo definire darwiniani ci appartiene e nell'agire, a volte, abbiamo causato anche molti danni. Tuttavia, l'idea dell'intervento economico sui Governi, che avrebbe finito col percolare il *trickle down*, cioè con l'aiutare in definitiva tutta la popolazione, ha dimostrato di non funzionare e quindi oggi la situazione si presenta diversa. Non è che sia venuta meno la cooperazione (si è parlato molto di *not aid trade*, ma questo è un dibattito che andrà avanti all'infinito). In realtà, la cooperazione continua, è aumentata, il fatto è che si è canalizzata in modo diverso, il che richiede grande attenzione e correzioni.

Oggi, in gran parte, la cooperazione è fatta dal settore privato, in parte sostanziosissima dai grandi istituti finanziari, sia quelli di Bretton Woods che regionali, mentre scarseggiano le risorse per gli interventi operati dalle Nazioni Unite, il che mi sembra molto pericoloso perchè i privati e le banche internazionali - come non si peritava di dire, in una riunione, il presidente della Banca mondiale - vanno dove l'investimento rende. Ma, allora, dei paesi derelitti, dell'Africa chi si occuperà? Chi sarà così folle da investire i propri soldi nella Somalia di domani? Ci vuole un movente politico lungimirante, tra l'umanitario e l'egoistico, nel senso che occorre essere coscienti del fatto che, essendo venuta meno la guerra fredda ma permanendo ed esasperandosi il bipolarismo Nord-Sud ed essendo la cittadella sempre più assediata da chi vuole la propria fetta di ricchezza mondiale, forse è necessario che queste tre anime si uniscano e si coordinino, tanto più che stiamo tutti scoprendo la globalità di certi problemi. Infatti, se da un lato, superato il momento della caduta del muro di Berlino e delle iniziali aspettative un po' semplicistiche, il mondo intero sta facendo passi indietro nel senso dei particolarismi, dei separatismi, del rinfocolarsi delle lotte etniche, dall'altro, ci rendiamo tutti conto che il villaggio globale esiste; forse assomiglia più alla Torre di Babele che non al nuovo ordine internazionale di Bush, ma è una realtà e quindi dobbiamo gestirlo. I problemi globali sono quelli dello *environment*, della droga, del crimine organizzato, delle grandi migrazioni e quindi la cooperazione richiede un ripensamento. L'UNDP l'ha manifestato tale orientamento in modo chiaro a partire da tre anni or sono, quando si è cominciato a parlare di sviluppo economico e sociale. L'intervento sociale nei paesi in via di sviluppo - ormai lo sostengono tutti - non può più essere lasciato esclusivamente in mano alla buona gente o alle organizzazioni non governative un po' visionarie, esso è infatti fondamentale se vogliamo evitare la catastrofe demografica di domani. Quanto è stato detto di recente al Cairo e a Copenaghen in proposito mi pare ne sia una grande conferma.

Io ho creduto opportuno, forse più per me che per la Commissione, fare questa carrellata per «scaldare il motore». Alcuni sostengono che la cooperazione italiana ha fallito, ma questi sono processi che nè riescono nè falliscono; non si può trattare lo sviluppo dell'umanità come qualcosa in cui si vince o si perde, si procede per errori, per successi, per fallimenti. Da noi la situazione è stata complicata da quel contesto etico-politico-economico dovuto a motivi che sono più noti a voi che a me, ma

la cooperazione italiana ha riscosso grande apprezzamento, come sanno tutti gli operatori internazionali che vi si sono imbattuti sia all'OCSE che alle Nazioni Unite. Del resto, la cooperazione è una vaporiera, non una macchina a propulsione nucleare, perchè è chiamata ad agire sotto cieli lontani, con meccanismi complessi, con interlocutori non preparati, presa nel circolo vizioso di portare aiuto e di scoprire che non c'è gancio a cui appenderlo. Pertanto, adesso ci si orienta più sulla *institution building*, nella speranza che, una volta creati interlocutori validi, le risorse poi verranno e forse non saranno neanche più necessarie. Questa però è una convinzione conquistata con trent'anni di dura esperienza, in cui noi ci siamo tra l'altro inseriti abbastanza tardi.

Ora, non voglio fare l'avvocato difensore della cooperazione, che è un'attività che mi ha occupato, impegnato e appassionato per molto tempo, ma certamente tutti stanno ripensando e facendo il bilancio dei fallimenti, degli sprechi e delle difficoltà incontrate. Da noi - ripeto - la situazione è complicata da certi aspetti che rivestono oggi anche carattere giudiziario. Certo, la tentazione di buttar via il bambino con l'acqua sporca c'è sempre; forse occorrerebbe fare un'analisi un po' selettiva e attenta dell'intera vicenda, anche per trarne quell'insegnamento che ci permetta di partire nella nuova direzione, nei limiti che ci appartengono. Da noi infatti, in passato, vi sono stati degli entusiasmi un po' caricaturali, siamo arrivati tardi, abbiamo voluto effettuare il sorpasso in tempi brevi. Chissà che da tutto ciò, oltre che dall'amarezza degli errori e delle deviazioni, non possa venir fuori per il futuro qualcosa di buono.

Chiedo scusa, signor Presidente, per questa lunga tirata; ora, se lei crede, posso parlare della Somalia o rispondere alle domande degli onorevoli membri della Commissione.

**PRESIDENTE.** Ambasciatore Giacomelli, a completamento di questa sua panoramica così lucida e interessante, vorrei chiederle di soffermarsi brevemente sull'ultimo periodo della sua vasta attività, che credo risalga all'incirca al 1985, per poi concludere spendendo una parola sulla Somalia.

**GIACOMELLI.** Come ho già accennato, la fine del mio diretto coinvolgimento nella cooperazione è avvenuta all'insegna di una certa confusione entusiasta. Vi erano state la siccità nel Sahel e la fame in Etiopia che avevano originato quella grande spinta, che trovava eco soprattutto nel Parlamento, a salvare vite umane e a portare aiuti alimentari.

La cooperazione, che già si dibatteva in una non chiara normativa in quanto in pratica si era svincolati dalla normativa ordinaria della gestione, non forniva un adeguato strumento se si voleva andare in quella direzione, posto che ciò fosse appropriato. Di conseguenza, ciò facilitò l'idea di far nascere un nuovo strumento: il FAI. Quest'ultimo l'ho visto nascere solo sulla carta, ma evidentemente era concepito in modo da consentire degli interventi veramente svincolati dai controlli.

Inoltre, lo strumento delle commissioni miste, forse usato in modo improprio al tempo in cui gli impegni politici erano assunti senza tener conto delle risorse effettive e magari sulla spinta del momento o di simpatie, per cui si impegnavano centinaia di miliardi di lire per un certo

numero di anni in questo o quel paese, poneva la cooperazione in condizione di essere trainata da un cavallo stimolato altrove, e non era più il fantino a dirigere il cavallo tenendo conto delle sue energie e delle sue risorse.

Quindi, questo è il momento in cui io, che avevo gestito e cercato di impostare l'attività nei limiti di quelle che erano le mie funzioni, tra gli Scilla e i Cariddi rappresentati dagli organi di controllo e da chi esercitava sui responsabili amministrativi pressioni facilitate dalla mancanza di direzione, di *policy*, vidi nascere una nuova fase. Ed è proprio in questo momento che sono uscito di scena, anche perchè quello probabilmente non era più il mio posto.

Questa è la sensazione con la quale in quel momento accettai di buon grado l'offerta di Perez de Cuellar che mi chiedeva di andare a gestire la questione palestinese e che poi mi ha impegnato fino a tutt'oggi all'interno delle Nazioni Unite su altre questioni.

Per quanto riguarda la Somalia, essa ci ha visti impegnati in una amministrazione fiduciaria quanto mai chiacchierata e, dopo di essa, in una cooperazione in vari settori. Si è trattato di una cooperazione in senso tecnico-giuridico, legata a successive leggi, e quindi essa era una specie, non voglio dire di metastasi - perchè è un termine negativo -, ma di legame che dal tempo in cui la Somalia era una nostra colonia non si è mai interrotto; mi riferisco al commercio delle banane e delle pesche, ai vari consigli giuridici e all'intervento della magistratura. I somali si appoggiavano a noi e noi avevamo queste attività gestite un po' dallo Stato, un po' dalle *lobbies* e un po' da chi in questa vicenda aveva messo l'anima; i soldi, gli interessi, le aspirazioni, le carriere, eccetera; e così è stato.

Si è parlato dell'università di Mogadiscio. Prima che avessi occasione di occuparmene, quando ero ancora sui banchi di scuola, vi era già una collaborazione abbastanza consistente con un istituto di Padova; e la cooperazione con l'embrione di quella che poi diventerà l'università somala era di carattere giuridico-umanistico.

Nel frattempo, il pendolo politico aveva oscillato e la Somalia, per diversi motivi, si era avvicinata a Mosca, e quindi vi era una simpatia per l'Unione Sovietica. È apparsa quindi sempre più inconciliabile un'istituzione che si occupasse di questioni come il diritto costituzionale con delle concezioni che facevano a pugni con quelli che invece erano i criteri che avrebbero dovuto seguirsi. Allora di ciò si occupava il mio maestro di diritto civile, il professor Trabucchi, il quale ne fece una mezza malattia; successivamente intervenne anche il professor Stefanini. Non che sia stato lui il promotore, ma l'università somala era ormai sul punto di nascere, per cui si disse che, in quel contesto politico-costituzionale, forse i somali avevano più bisogno di attività di carattere scientifico.

Di conseguenza, ci si orientò verso una serie di facoltà scientifiche, più difficili da gestire anche sul piano economico e tecnico. Il professor Stefanini naturalmente aveva come pupilla dei suoi occhi la facoltà di medicina, ma non solo questa. Iniziò quindi una cooperazione fraterna con colui che considero un compianto amico a me molto vicino, e cioè il professor Stefanini, quando io ero ancora capo del Servizio e poi quando mi recai in qualità di ambasciatore a Mogadiscio. Ricordo che il

professor Trabucchi mi telefonò dicendo di aver saputo che ero stato nominato ambasciatore a Mogadisco, per cui l'università poteva considerarsi salva! Io lo ringraziai, ma la questione doveva ancora essere risolta. Successivamente, mi tolse il saluto perchè l'università aveva assunto un carattere scientifico, ma non era stata una mia scelta. Ovviamente, in seguito ci siamo tornati a parlare nuovamente.

L'università somala iniziò a funzionare, ma era molto difficile da gestire. D'altra parte, tutte le cose fatte in Somalia incontrano delle difficoltà, e chi conosce quello Stato lo sa bene. L'università era difficile perchè bisognava trovare i docenti disposti ad insegnarvi, e taluni accettavano solo se avevano determinati tornaconti.

GRITTA GRAINER. Mi scuso con l'ambasciatore Giacomelli se lo interrompo, ma vorrei far presente al Presidente che alla Camera dei deputati sono in corso delle votazioni qualificate, e noi dobbiamo prendervi parte.

PRESIDENTE. Ne prendo atto; chi si assenta potrà leggere il resoconto stenografico della presente audizione.

GIACOMELLI. Dicevo poc'anzi che la difficoltà concerneva il reclutamento dei docenti; infatti, chi sarebbe andato in Somalia per più di qualche mese? Ciò evidentemente avrebbe provocato un pendolarismo alquanto improprio a scapito della continuità. L'università somala nacque egualmente e alcuni studenti somali cominciarono a laurearsi. Ovviamente la loro preparazione sarà stata ad un livello più vicino a quella di un nostro liceo piuttosto che di una nostra università. Però, in tutte le università del Terzo Mondo - ed io ne ho conosciute, da quella di Lovanium in Congo a tante altre università di paesi africani - si procede a piccoli passi.

Quindi, l'università somala iniziava a funzionare, ed oggi non mancano somali - quando non sono stati uccisi dalla guerra civile - che hanno preso la laurea presso tale università.

Comunque, quest'ultima - lo ripeto - aveva delle grandissime pecche, tipiche delle iniziative portate avanti nei paesi del Terzo mondo. Alle volte, sorgevano dei pasticci in conseguenza della malafede, ma spessissimo dalla fretta di dover arrivare in tempo con strumenti e con persone, perchè le cose andavano fatte e i corsi dovevano iniziare a tutti i costi. Però, fatte le debite proporzioni, la qualità poteva essere migliore - non ne dubito - ...

MERIGLIANO. Non era male!

GIACOMELLI. ...ma non è giusto che la prima pietra sia scagliata dalle università situate in luoghi con tradizioni più solide e più note! Tutto sommato, mi parve che il gioco valesse la candela.

Quanto è successo poi in Somalia non mi pare francamente possa essere imputato alla cooperazione italiana, anche se manco da tanti anni da quel paese. Infatti, anche se l'ho seguito con grande passione, l'ho lasciato nel 1976. La cooperazione italiana ha avuto grandi difetti, che sono nazionali o imputabili ad individui di volta in volta coinvolti, e

rispetto alla cooperazione portata avanti da altri paesi potrà alle volte essere stata più approssimativa per svariati ritardi, ma non mi pare che essa possa essere considerata peggiore di altre.

La causa di quanto è avvenuto in Somalia va ricercata nelle vicende politico-economiche locali e mondiali; a un certo momento qualsiasi iniziativa è stata strumentalizzata e a sua volta è diventata parte del disastro degli ultimi anni del potere di Siad Barre, che dopo l'incidente sulla strada di Genale divenne molto peggiore e succube della sua tribù e della sua famiglia più di quanto fosse mai stato. Di quel disastro approfittarono tutti quelli che vollero farlo.

**PRESIDENTE.** Ringrazio l'ambasciatore Giacomelli, che ha profuso il massimo impegno nel rappresentare nella sua interezza la problematica della cooperazione, peraltro molto vasta.

Do ora la parola ai colleghi che intendono porre delle domande.

**MERIGLIANO.** Più che porre una domanda desidererei completare l'esposizione, perchè ho vissuto direttamente e intensamente il problema dell'università di Mogadiscio.

Inizialmente essa è stata un'iniziativa soltanto dell'università di Padova: i professori Becchiol e Trabucchi hanno pensato che una nazione che doveva costruirsi una struttura portante dovesse avere dei funzionari preparati; e hanno pensato di creare questa facoltà prevalentemente giuridica e in parte anche economica. Su questa iniziativa si sono innestate altre necessità, sempre sotto la responsabilità dell'università di Padova: noi pagavamo le missioni, molto contenute, con l'aiuto della cooperazione che ci sosteneva.

Nel 1972, ero appena stato eletto rettore, in Somalia cominciò a circolare la voce che noi volevamo colonizzare ulteriormente la Somalia; mi inquietai perchè l'università di Padova non aveva alcuna intenzione di colonizzare la Somalia e minacciai di ritirare tutti i docenti se fosse rimasto questo dubbio. A quel punto intervennero i responsabili della cooperazione e si decise di non lasciare l'università somala sotto il patrocinio dell'università di Padova ma di costituire un comitato misto con la presenza di diverse università, in modo che la presenza universitaria in Somalia non apparisse più come esclusiva dell'università di Padova. Sulla base di questo si è avviata una serie di iniziative.

I laureati dell'università di Mogadiscio spesso venivano in Italia a specializzarsi e pertanto un certo lavoro culturale è stato compiuto. Il difetto di fondo - di cui peraltro ho parlato in un lungo colloquio con Siad Barre - era che mancava in Somalia il ruolo intermedio e non si può costruire un esercito composto soltanto da generali. I laureati non rimanevano in Somalia, emigravano negli Emirati Arabi o in altri posti dove potevano guadagnare di più.

Inoltre, siccome la categoria dei docenti universitari non è perfetta, accanto a molti docenti che sono andati in Somalia con spirito di servizio, purtroppo altri sono andati lì solo per lucro. Non solo, ma molti docenti hanno fatto delle operazioni non del tutto chiare, probabilmente di contrabbando, creando uno stato di repulsione nei confronti di questa università. Allora mi sono recato a Mogadiscio, con l'ambasciatore Giacomelli e con altre persone; ho avuto ulteriori colloqui, ho rimproverato



i docenti che non si comportavano bene, che erano lì soltanto per andare al mare, e le cose si sono abbastanza sistemate. Però, tranne questi pochi episodi, complessivamente l'università ha funzionato; ad esempio i laureati in ingegneria disponevano di istituti abbastanza efficienti, con strumentazioni valide; all'insegnamento della chimica il professor Vianello ha dedicato grande passione; per l'elettrotecnica sono egualmente riuscito a mandare dei docenti adeguatamente pronti al servizio. Rimaneva comunque il fatto che i laureati non avevano possibilità di lavoro *in loco*. Mi auguro comunque che, dopo aver indagato accuratamente il passato e dopo questa specie di tribunale, noi passeremo alla fase costruttiva, alle indicazioni su come va impostata l'attività di cooperazione. Sulla base dell'esperienza fatta in prima persona (sono andato in Uganda, ho partecipato alla costruzione di una diga, ho lavorato con i comboniani) posso dire che il grande difetto non è nelle persone - salvo qualche eccezione - nè negli interessi industriali - salvo qualche industriale che ci ha voluto speculare - ma è nella completa carenza di coordinamento tra le varie forze. In Nuova Guinea mi sono trovato a lavorare insieme con i tedeschi e gli svedesi nello stesso posto, senza alcun coordinamento; in molte zone intervenivano due o tre organizzazioni; quindi mi auguro che si riesca a coordinare il lavoro ai vari livelli, dal livello delle Regioni fino all'ONU, in modo da ripartire i compiti.

Alla luce della mia esperienza, che è stata forte e sofferta e che sono pronto a mettere a disposizione della Commissione, posso dire che sono stati compiuti degli interventi senza tener conto che non è possibile trasferire la nostra esperienza tecnica ed economica in tessuti sociali che hanno una storia ed una tradizione completamente diverse. L'intervento del Tana Beles è stato un grosso errore - e credo che l'ambasciatore Giacomelli sia d'accordo con me - perchè concettualmente era un progetto giusto, ma non teneva conto che non si possono prendere dei nomadi e metterli dentro una casa, per quanto bella; di questi errori ne sono stati fatti tanti: ho trovato montagne di trattori abbandonati perchè non c'era nessuno che li sapesse riparare. Forse bisogna iniziare a realizzare delle fabbriche che costruiscano delle vanghe e dei buoni aratri da far tirare con i cammelli.

Ho approfittato di questo intervento per spingere la Commissione, in buona pace ed armonia ed utilizzando tutti gli esperti e al di là delle nostre posizioni ideologiche, a cercare delle soluzioni per riorganizzare a livello internazionale il lavoro di cooperazione, che a mio parere è un investimento e non un'assistenza. Infatti, se non riusciremo a trovare il modo per cui questa gente possa restare nei propri paesi, saremo invasati, perchè verranno tutti da noi; quindi una buona cooperazione è anche un interesse economico dei paesi occidentali.

GIACOMELLI. Sono d'accordo con il professor Merigliano, con il quale abbiamo condotto varie battaglie; quanto da lui detto va tenuto presente. Ricordo che con alcuni collaboratori sono stato chiamato in tribunale perchè era messa in discussione una certa convenzione stipulata con un'associazione italiana, peraltro molto rispettata, nel tentativo di avere degli studi-paese, degli studi economici globali. Ci si rimproverava di avere agito male perchè avremmo dovuto farlo con i nostri mezzi e anche da parte di illustri economisti si ridicolizzavano questi

studi, che forse non erano perfetti. Ma bisognava creare una cultura della cooperazione che in Italia non c'era: vi era l'entusiasmo, ma pochissimi sapevano di cosa parlavano. Ad esempio uno studio sulla Somalia veniva ridicolizzato perchè si parlava del numero degli asini; ma chi è stato in Somalia sa quanto importanti siano gli asini e quindi non era un elemento comico occuparsi degli asini; questo aspetto è stato portato in Parlamento e in tribunale, anche se poi è tutto finito in una burla, perchè siamo stati difesi dall'Avvocatura generale dello Stato e dallo stesso pubblico ministero. Però questo è un esempio della mancanza di cultura della cooperazione.

In quegli anni però - e il professor Merigliano lo ricorderà - chi avesse sostenuto che occorreva costruire zappe si sarebbe tirato addosso la croce nell'Assemblea generale dell'ONU, perchè l'opinione dominante era quella che nei paesi in via di sviluppo si dovesse andare a costruire centrali nucleari. Noi quindi subivamo pressioni da tutte le parti.

**PORCARI.** Io vorrei innanzi tutto ringraziare l'ambasciatore Giacomelli per la sua lucida esposizione, che ci ha fornito una panoramica molto utile perchè proveniente da una fonte quanto mai autorevole e competente. Vorrei anche dire che è stata molto proficua l'integrazione del senatore Merigliano, a proposito della quale mi pare si evincano, più che mancanze imputabili alla cooperazione operata dal Ministero degli affari esteri, carenze di carattere deontologico collegate al comportamento di alcuni docenti. Che i docenti fossero interessati a guadagnare attraverso lo stipendio è quanto mai normale; quello che invece è assai biasimevole è che essi si dessero ad altre attività e mi domando se, nei confronti di costoro, siano stati assunti provvedimenti drastici.

Fatta questa breve premessa, vorrei rivolgere una domanda all'ambasciatore Giacomelli in merito alla situazione in cui si trova l'università di Mogadiscio.

**MERIGLIANO.** Non esiste più, è stata distrutta, è stato portato via tutto.

**PORCARI.** Non mi riferivo all'attuale situazione, ma a prima che scoppiasse la guerra civile, perchè ovviamente oggi è tutto distrutto, quindi anche l'università. In sostanza, vorrei sapere fino a quando essa ha funzionato. Inoltre, dal momento che l'ambasciatore Giacomelli è stato anche in Congo e che in quel paese mi pare vi fosse un'università analoga, vorrei che egli ci fornisse una visione comparata dei due istituti.

Infine, vorrei fare un'amara considerazione sulla cooperazione nel suo insieme e sul fatto che anni di cooperazione in Somalia - e la cooperazione, a mio modesto avviso, ha una finalità anzitutto politica - non abbiano portato neanche un cucchiaino d'acqua al mare o un granellino di sabbia nel deserto per alleviare le pene di quel paese ed evitare la spaventosa guerra civile in atto. A questo punto mi domando - e mi dispiace di essere in lieve discordanza con l'amico e collega senatore Merigliano - se e quanto sia opportuno, dato il costo, istituire delle università *in loco* e non piuttosto seguire il vecchio sistema tradizionale di far venire nel nostro paese degli studenti, selezionandoli tra i migliori.

Per quanto concerne poi la vicenda degli asini, vorrei far cortesemente rilevare all'ambasciatore Giacomelli che forse il problema non era quello degli asini quanto quello del costo dello studio, che - se ben ricordo - era stato affidato a Nomisma e che ammontò a circa cinque miliardi di lire. Il vero problema è che intorno a iniziative utili si avvilluppano risvolti *objectionable* (come direbbero gli inglesi) sul *quantum*. Spesso, cioè, società di consulenza validissime traggono dei benefici quantitativamente eccessivi rispetto al lavoro che svolgono; tuttavia, per le ragioni che lei ambasciatore ha illustrato, è utilissimo che si parli anche degli asini. A questo riguardo, vorrei mettere il mignolo su una piaga che è generalizzata, ossia quella degli sprechi nel settore della cooperazione e della leggerezza con cui si è tenuto conto solo dell'utilità di uno studio, e non anche dell'utile che il beneficiario dell'aggiudicazione poteva trarne.

GIACOMELLI. Cercherò di rispondere alle domande nell'ordine in cui mi sono state rivolte.

Per quanto riguarda l'università somala, senatore Porcari, io non me ne sono più occupato dal 1985, quando ho lasciato il Dipartimento, e quindi forse il senatore Merigliano è maggiormente in grado di rispondere alla sua domanda. Per la verità, non so dire quando il maturare del temporale somalo abbia paralizzato tutto; certo, il disastro finale si è avuto di recente con l'onda che ha travolto tutto, non solo l'università.

Quanto poi all'esistenza di altre università analoghe, certo ve ne erano, come, ad esempio, la prestigiosissima università di Lovanium e quella di Makerere a Kampala. Si trattava di università costruite dai belgi e dagli inglesi in periodo coloniale, che altro non erano se non quella proiezione che si diceva volesse realizzare l'università di Padova, in un'epoca diversa, postcoloniale, in cui ciò non era immaginabile. Erano università straordinarie, ma, una volta conquistata l'indipendenza, sono andate in rovina. Ad esempio, all'università di Makerere il figlio di Idi Amin, che non gradiva la presenza di certi colleghi, li ha messi in fila ha dato un martello al primo e li ha obbligati a sfondarsi il cranio l'uno dopo l'altro. Io ho visitato, all'epoca di Amin, nel corso di un avventuroso viaggio, l'università di Makerere e posso dire che già allora essa era giunta allo sfascio totale; eppure originariamente si trattava di un'istituzione che sembrava essere una proiezione di Oxford in terra africana.

Anche l'università di Lovanium, che era una proiezione di quella di Lovanio, l'ho vista gradualmente degradarsi; ha tenuto i primi anni, direi per forza di inerzia, poi io son partito e debbo ritenere che, nel Congo di oggi, ahimè!, essa abbia seguito la stessa sorte delle altre due. Evidentemente, in epoca coloniale, tutto ciò era retto dal controllo da parte di quello che era un sistema diverso e quindi non è possibile fare un confronto. Se si vuole fare un paragone, lo si deve fare con quanto è successo in seguito a queste università, e mi pare che purtroppo queste istituzioni abbiano subito tutte la medesima sorte, il che non deve sorprenderci perchè questi paesi si sono trovati, di colpo, abbandonati; tutti ricordano come in Congo, al momento dell'indipendenza che ci si attendeva trent'anni dopo, vi fosse un solo laureato.

Quanto poi allo studio condotto da Nomisma, certo il problema non erano gli asini, però, va detto che il valore di uno studio non si valuta solo su quanto esso è costato, infatti, cinque miliardi sono molti o pochi a seconda della qualità dello stesso. Inoltre, debbo aggiungere che si trattava di più di uno studio perchè la mia aspirazione era quella che, ad un certo momento, la Cooperazione disponesse di una biblioteca: per ogni paese ci doveva essere uno studio, da aggiornare costantemente. In quel caso, lo studio fu condotto da Nomisma, la quale era stata scelta perchè si presentava come una delle istituzioni più prestigiose del momento, senza alcuna connessione di carattere politico; il dottor Prodi, a quell'epoca, non rivestiva alcun incarico politico.

PORCARI. Aveva già allora però una forte posizione di sottogoverno.

GIACOMELLI. Peraltro, io non conoscevo neanche il dottor Prodi nè sapevo che avesse un coinvolgimento con Nomisma quando tale società fu scelta per lo studio. Lo conobbi soltanto in seguito quando fu avviata la cooperazione col Mozambico e si stava creando la prospettiva di un forte coinvolgimento italiano in quel paese; fu allora che vi furono dei contatti.

Quindi, la vicenda degli studi sugli asini, su cui la magistratura ha del resto indagato, è nata perchè tale ricerca è stata ridicolizzata in quanto concerneva asini; ma in realtà essa non si occupava solo di asini! Che poi taluni studi possano essere stati non all'altezza del costo, personalmente non mi consta, in quanto non me ne sono più occupato.

Per tali ragioni, mi pare improprio criticare tale iniziativa; lo si può fare in linea di principio, ma io, proprio in linea di principio, mi sento di difendere l'idea che un paese che fa cooperazione si debba dare degli strumenti conoscitivi e scientifici, perchè altrimenti le scelte sono campate in aria o basate solo su studi fatti da altri. Certo, potevamo servirci delle ricerche realizzate dalla Banca mondiale, ma un paese deve crearsi una propria cultura. Tutti gli organismi spontanei, quali le organizzazioni non governative, dovevano pian piano diventare dei protagonisti a pieno titolo, come era accaduto per quelli esistenti in Olanda, in Svezia e in Canada.

Quindi, mi sento di difendere tale studio, anche se qualcuno può essere in disaccordo. Ripeto che, se poi i risultati non fossero buoni, si tratta di applicare il *trial and mistake* degli inglesi! È solo per queste ragioni che ho citato lo studio sugli asini.

PORCARI. Vorrei sottolineare che il problema non è giudiziario e che non vi è intenzione di demonizzare nessuno, perchè il nostro intento era solo quello di acquisire talune informazioni al riguardo. Mi pare che l'ambasciatore Giacomelli, pur difendendo talune impostazioni, abbia risposto sui punti più qualificanti dei nostri quesiti, e cioè sulla facilità con cui in generale i miliardi aleggiavano, volavano e venivano investiti...

MERIGLIANO. Non sempre!

PORCARI. ...con un'ottima base di partenza illustrataci dal nostro ospite: allestire una vera e propria biblioteca di seri studi, che poi rimanevano incompiuti - o perchè fatti bene solo in parte o perchè realizzati un po' alla svelta -; non mi riferisco in particolare allo studio di Nomi-sma, ma in generale alle piaghe della nostra cooperazione, che non sono addebitabili al Ministero degli affari esteri, ma semmai agli aggiudicatari, senza dare a questi ultimi alcun nome o farne alcun *identikit*.

COPERCINI. Ringrazio l'ambasciatore Giacomelli per la sua esposizione, che mi ha consentito di comprendere, al di là del mio noviziato in questa Commissione e delle mie personali esperienze, qualcosa in più su tali problemi.

Vorrei tirare in ballo un caso pratico. Mi risulta che lei, ambasciatore Giacomelli, abbia partecipato ad una Conferenza sulla cooperazione e lo sviluppo tenutasi a Roma dal 17 al 19 ottobre 1991, promossa dall'allora Ministro degli affari esteri. In quella occasione, lei lasciò ad intendere di essere a conoscenza di numerose disfunzioni a carico della gestione italiana dell'aiuto pubblico allo sviluppo. Però, in quella sede a tali disfunzioni non ha voluto fare alcuno specifico riferimento, orientando il suo intervento su problematiche di ordine generale, quali la necessità di ricollocazione della cooperazione italiana nell'ambito internazionale, e quant'altro.

Vorrei chiederle se oggi può citare a memoria quali erano queste disfunzioni cui lei alludeva e a quale periodo si riferiscono, se cioè si riferiscono a quello che va dal 1981 al 1985, allorquando lei ha diretto il Dipartimento, oppure al periodo successivo, relativo all'entrata in vigore della legge n. 49 del 1987.

Vorrei sapere, anche in relazione ad una sorta di *turn over*, che non so se c'è stato veramente, se alcune di queste disfunzioni hanno portato a procedimenti giudiziari a carico di esponenti di organizzazioni non governative, di ditte o di enti, per azioni compiute nel corso di questi programmi nei paesi in via di sviluppo.

Inoltre, vorrei sapere se lei è a conoscenza degli esiti di questi procedimenti, e se alcune di queste persone sono ancora nel giro della cooperazione o nell'ambito del Ministero.

Vorrei poi dire anche la mia sulla questione dello studio sugli asini e sull'università di Mogadiscio. Quella degli asini è una questione più vasta, perchè è nota a tutti l'esistenza anche di asini bipedi!

Per quanto riguarda l'università, per esperienza personale, in quanto mi occupo di perforazioni in campo petrolifero, ho assistito anche negli ultimi anni all'invio nei paesi del Terzo mondo di macchine idrauliche e di attrezzature sofisticatissime delle quali anche in Italia abbiamo un difficile governo, soprattutto con riferimento a tecnici specializzati in idraulica o quant'altro sia specificamente necessario per la loro gestione. Quindi lasciamo perdere gli asini e pensiamo più alle zappe e ai badili, allorquando si dovrà nuovamente impostare la nostra cooperazione allo sviluppo!

MERIGLIANO. Signor Presidente, dalla mia esperienza e da ciò che emerge dai fatti, vorrei far rilevare l'esistenza di due anime della cooperazione: una legata agli interessi e un'altra allo spirito di servizio. Debbo

dire che andando in Africa e trovando questa mancanza di coordinamento e di studio nel tessuto politico, psicologico e sociale di quelle zone, mi resi conto che non sarebbe bastata una missione per sistemare le cose. Certo, una buona missione migliorava la situazione nelle sue vicinanze ma non incideva sull'intero territorio. Ad esempio, il professor Rama, costruendo un ospedale meraviglioso nei pressi di Nairobi, addirittura accordandosi con gli stregoni per riuscire a farvi visitare gli ammalati, ha portato un certo benessere in quel territorio, ma non ha risolto i problemi di quella zona nel suo complesso.

Di fronte a questa situazione, circa dieci anni fa ho fondato un circolo universitario, chiedendo ai docenti il loro volontariato, a fronte soltanto di un eventuale rimborso per sostenere talune spese.

Ad un certo momento vi è stato un grande entusiasmo, allorché il Ministero degli affari esteri decise di affidare ad ogni Regione un preciso compito di presenza. Vi fu un grande entusiasmo perchè si disse che in questo modo il territorio avrebbe recepito una cultura della cooperazione. E per far notare un'immediata differenza, ho fatto pervenire a questa Commissione uno studio, redatto dai miei docenti, sui problemi della Guinea-Bissau - e prego i colleghi di prenderne visione - che ha avuto costo zero.

Inoltre, un Convegno sulla cooperazione da me organizzato, con l'intervento di rappresentanti dell'ONU, dell'Europa e di un esperto del Vaticano, complessivamente è costato, compresa la pubblicazione degli atti, 18 milioni di lire, a fronte di convegni che a quell'epoca costavano circa un miliardo di lire. Ciò è la riprova che nella cooperazione vi sono due anime.

Sono convinto - si tratta di una mia amarezza ma debbo comunque esternarla - che forse l'università è l'ultima ciliegia da mettere sopra la torta per questa gente, perchè bisogna prima realizzare scuole professionali intermedie.

Per la Guinea-Bissau avevo studiato un progetto, avendo già ottenuto il volontariato di medici e di infermieri per un anno e mezzo. Avrei inviato in quel paese dapprima i medici - perchè bisogna apprendere *in loco* - per fare delle lezioni e poi per tre mesi gli infermieri ad aiutarli; di nuovo tre mesi i medici e tre gli infermieri, e così via. In tal modo si sarebbe riusciti, nell'arco di un anno e mezzo, ad istituire un corpo di superinfermieri che, accompagnati da una serie di grandi infermerie distribuite sul territorio più che da un solo grande ospedale, svolgessero il 90 per cento di ciò che occorre a quella gente, cioè interventi per: infezioni, bruciate, eccetera.

Non ho ricevuto alcun appoggio da parte del Ministero degli affari esteri, forse perchè in quel periodo non vi era l'ambasciatore Giacomelli ad aiutarmi; anzi, durante i colloqui da me avuti in cui presentavo tale progetto sono sempre stato messo da parte.

Per me questo però ha significato voler lottare ancora di più, perchè sono una «capa tosta»: 50 per cento calabrese, 25 per cento piemontese e solo per il 25 per cento veneto. Continuerò questa battaglia perchè la sento come una battaglia di servizio. Non pretendo che la gente vada in Somalia a fare la fame, riconosco che deve avere il giusto rimborso spese e al limite un piccolo compenso; sarò sempre contrario però a che venga pagata una missione in dollari di 10 milioni al mese, versati in

Svizzera senza pagarci le tasse! Questo mi ha fatto sempre arrabbiare: se qualcuno non sente il bisogno di svolgere un servizio non è necessario che si rechi in Somalia. L'ambasciatore Giacomelli ha ben messo in evidenza la compresenza di due anime, una di servizio e una di interessi.

*BARALDI, consulente della Commissione.* Mi scuserà l'ambasciatore Giacomelli se gli chiedo dei chiarimenti relativi ad un periodo successivo alla sua gestione, ma conoscendolo e avendo in qualche modo partecipato a quell'epoca gloriosa ed eroica delle prime due fasi da lui descritte, nelle quali la cooperazione italiana - pur con qualche ombra - era apprezzata in tutto il mondo, ritengo che egli sia la persona con maggior competenza ed esperienza del settore. Quindi forse più di altri può aiutare questa Commissione ad affrontare alcuni problemi, la cui soluzione è essenziale affinché la cooperazione italiana possa continuare ad esistere, possibilmente meglio.

Lei, ambasciatore Giacomelli, nel descrivere i problemi e le difficoltà che già vi erano nelle due prime fasi, quella della legge n. 1222 e quella del Dipartimento fino alla convivenza con il FAI, ha individuato una serie di difficoltà che oggi si sono aggravate. Ha parlato di difficoltà normative, ricordandoci che il regolamento della legge n. 1222 è stato approvato con sette anni di ritardo, che quello della legge n. 38 non è mai stato emanato. Il regolamento della legge n. 49, viceversa, è stato emanato un anno dopo, ma tutti lo considerano in aperta contraddizione con la legge medesima e quindi causa di ulteriori difficoltà. Lei ha parlato di concentrazione delle responsabilità amministrative sul direttore generale senza un'adeguata strutturazione di poteri operativi, aspetto che credo sia oggi ulteriormente aggravato, tant'è che i conflitti di competenza e il blocco da parte degli organi di controllo ha portato ad una sostanziale paralisi della cooperazione.

Lei ha parlato della mancanza di una *policy*, un fenomeno ancora assolutamente presente; a questo proposito mi permetto di segnalare al professor Merigliano che proprio domenica scorsa ho attraversato il Tigray e ho trovato un'area in cui non esisteva una casa che avesse più di un anno, per il banale motivo che tutta la popolazione del Tigray è stata deportata nel Tana Beles radendo al suolo tutto quello che c'era; oggi stanno ritornando e cominciano a ricostruire nel Tigray. In quel caso la mancanza di una *policy* ha portato l'Italia ad essere complice con Mosca e con Cuba di un grave processo di deportazione e della distruzione delle risorse presenti nel Tigray; pertanto la mancanza di una *policy* non è un fatto marginale nella cooperazione.

L'ambasciatore Giacomelli ha poi parlato della mancanza della capacità di analisi economica; nella stessa università di Mogadiscio all'inizio si è lavorato molto bene nel formare quadri universitari, ma ignorando completamente la necessità di quadri intermedi, cioè di una formazione professionale intermedia. Inoltre, dopo una prima fase positiva, si è voluto mantenere lo stesso livello di università anche nel periodo precedente la guerra civile, nel quale continuava a costare 33 miliardi l'anno circa e non si riusciva a trovare alcuna forma di «somalizzazione». Ricordo un comitato direzionale del 1989, quindi in tempi abbastanza recenti, nel quale si motivò la necessità di continuare l'attività

sostenendo che con i soldi che lo Stato somalo era disposto a dare non si sarebbe mai potuto «somalizzare» la struttura, senza mettere in rilievo quanto venivano pagati i docenti mandati dall'Italia e quanti pochi dollari sarebbero stati dati ai docenti somali e come mancasse tutta la catena della formazione. Credo quindi che la mancanza di una complessiva analisi economica continui ad essere un problema.

Lei, ambasciatore Giacomelli, ha parlato inoltre della mancanza di strumenti di valutazione successiva, che a tutt'oggi ancora non esistono. Mi permetto pertanto di chiedere a lei, che considero la persona di maggior competenza in materia di cooperazione italiana, quali suggerimenti pensa di poter dare perchè questi nodi - ed eventualmente altri che qui non sono stati individuati, che ancora continuano a sussistere sicuramente in forma più grave rispetto all'epoca in cui lei gestiva la cooperazione - possano in qualche modo essere sciolti. Infatti, come lei ci ha più volte ricordato, al di là delle degenerazioni di cui si occupa la magistratura, e che quindi in questo momento non ci interessano, è proprio la macchina ad essere inceppata. E se non troviamo il modo di eliminare gli inceppamenti, continueremo ad analizzare dei fallimenti, nonostante che la cooperazione italiana sia partita bene e che di essa io continui a vedere in giro per il mondo ottimi esempi e risultati.

*CAMARDA, consulente della Commissione.* Ambasciatore Giacomelli, mi associo a quanto ha appena detto il collega Baraldi, volendole manifestare anche il mio profondo apprezzamento per il suo lavoro, sia per quanto riguarda la cooperazione sia per i suoi impegni successivi, che hanno ricevuto credito internazionale, nei territori occupati da Israele. Quindi, le farò delle domande nella speranza che lei possa aiutarci a risolvere i problemi di cui questa Commissione deve occuparsi.

Esiste un'apparente impenetrabilità del Ministero degli affari esteri - ed in particolare in questo momento della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo - accompagnata già da diversi anni dall'assenza di *checks and balances* da parte del Parlamento, un'assenza di reali controlli e contrappesi, accompagnata da una forse non casuale ingerenza politica che strumentalizza la stessa cooperazione. Forse sono questi alcuni dei principali fattori che hanno causato la degenerazione di buona parte della cooperazione.

Allora, in relazione a questi punti che ho appena esposto, vorrei sapere la sua opinione sull'orientamento che il responsabile della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, l'ambasciatore Aloisi, ha espresso nei confronti della cooperazione, in particolare per quanto riguarda il ruolo delle banche o quello delle Regioni. Cosa ne pensa? Quali sono i suoi suggerimenti?

*NAPOLITANO, consulente della Commissione.* Desidero chiedere all'ambasciatore Giacomelli un chiarimento in merito alla metodologia che l'Italia ha utilizzato nell'ambito della cooperazione, tenendo anche presente il ritardo italiano in questo settore. Si è partiti da una specie di *happening*, un'azione pragmatica nella quale la Commissione mista - al di là di quell'eroico pionierismo iniziale - teneva conto di progettazioni che molte volte non avevano raccordi con i problemi del paese nel quale si svolgeva la cooperazione.



Le chiedo inoltre in quali forme vi sia stata un'azione politica, ad esempio in Somalia, con lo scopo non tanto di aiutare l'anima volontaristica, quanto di tener conto degli interessi specifici che potevano anche *non rispondere alle esigenze dei paesi beneficiari*. Inoltre una tale metodologia è partita da una discrasia tra la normativa e l'azione della cooperazione. Come diceva giustamente il Presidente, si è partiti dalla Somalia perchè da lì è iniziata l'inchiesta. Le chiedo se e in che modo la metodologia dell'intervento in Somalia sia stata utilizzata anche negli altri paesi.

PORCARI. Signor Presidente, mi scuso per la lacuna, ma vorrei sapere se il Regolamento della nostra Commissione prevede l'intervento in Aula dei consulenti; ove esso sia previsto, la mia domanda ha già una risposta, ove non lo sia espressamente, chiedo che ci si attenga al Regolamento e che i consulenti non intervengano in Aula, ma svolgano il loro lavoro presso la Presidenza.

PRESIDENTE. Al riguardo, il Regolamento prevede un potere discrezionale del Presidente.

PORCARI. Chiedo allora formalmente che solo gli onorevoli senatori e deputati, membri della Commissione, possano prendere la parola in Aula. Ritengo infatti che i Regolamenti siano fatti per essere rispettati e che comunque qualsiasi interpretazione del Regolamento non possa essere frutto di una amichevole decisione assunta a livello di Ufficio di Presidenza, ma debba essere sottoposta a quegli organi di controllo e di parere giuridico che soli possono esprimersi, per poi essere valutata dall'Aula.

PRESIDENTE. Senatore Porcari, faremo tesoro della sua precisazione e ne faremo argomento di chiarimento.

PERIN. Vorrei sapere dall'ambasciatore Giacomelli se, sulla base della sua esperienza, attualmente ritiene più opportuno che i futuri aiuti ai paesi in via di sviluppo continuino ad essere gestiti dal Ministero degli affari esteri o non piuttosto da altri soggetti istituzionali, quali, ad esempio, i Ministeri dell'industria e del commercio con l'estero.

GIACOMELLI. Cercherò di rispondere, scavando nella memoria.

PORCARI. Ambasciatore Giacomelli, la pregherei di rispondere esclusivamente ai quesiti posti dai Commissari e non anche a quelli formulati da autorevoli personalità, che svolgono funzioni di consulenza, ma che non fanno parte della Commissione.

PRESIDENTE. Vorrei evitare, nella circostanza, una sterile contrapposizione di vedute. Il Regolamento, senatore Porcari, prevede che il Presidente possa, a seconda del momento, consentire la presenza dei collaboratori in Aula.

PORCARI. Non ho nulla da obiettare circa la loro presenza, ma, se non è previsto espressamente, mi oppongo a che venga data loro la parola e voglio che rimanga a verbale questa mia opposizione.

GIACOMELLI. Cercherò di rispondere alle varie domande, che poi si combinano e formano un tutt'uno; naturalmente, non intervengo su quella sollevata dal senatore Porcari, che è una questione interna alla Commissione.

Comincio male, purtroppo, e debbo chiederle, senatore Copercini, di aiutarmi a ricordare. Nel 1991 io stavo cessando il mio impegno a favore dei palestinesi che vivono nei territori occupati e cominciavo ad occuparmi delle questioni della lotta alla droga. Quella a cui lei ha fatto riferimento era forse la II Conferenza nazionale sulla cooperazione?

COPERCINI. Credo di sì.

GIACOMELLI. Dico la verità, non vedo come in quel mio intervento possa essere sceso nello specifico di cose che per me erano già lontane. Probabilmente mi sarò espresso sulle carenze, i difetti, le difficoltà della cooperazione, che ho cercato di esporre anche questa mattina. Certamente andrò a rivedere, se lo ritroverò, il mio intervento; le confesso che adesso non sono in grado di parlare di mie allusioni o di esplicite informazioni su eventuali deviazioni della cooperazione; forse lei potrà aiutarmi e mettermi sulla pista.

COPERCINI. Ci sono delle registrazioni che io ho ascoltato qualche tempo fa.

GIACOMELLI. Senatore Copercini, le posso solo dire che mi pare assolutamente improbabile e improprio che io, a sei anni di distanza, abbia chiamato in causa temi specifici con delle allusioni non concluse. Non mi riconoscerai in un ruolo così improprio; naturalmente andrò a ricercare quei documenti, orali o scritti che siano, cui lei ha fatto riferimento.

Nei limiti che mi consente ora la memoria, debbo ritenere di avere, in quella sede, ripreso il discorso con il quale esordii al mio ritorno nel settore della cooperazione, perchè io partecipai alla I Conferenza italiana sulla cooperazione a circa una settimana dal mio rientro in tale attività. Mi pare di ricordare che la II Conferenza - quella a cui lei ha fatto riferimento - si tenne a Palazzo del Drago, con un *parterre* di partecipanti del mondo dell'università, delle organizzazioni non governative, degli affari, e si può dire che, in un certo senso, essa costituì l'omega del mio primo esordio. Un po' come oggi, si trattò di una specie di rivisitazione di un periodo che mi era caro e vicino, tuttavia, mi pare difficile che possa essere andato al di là dell'individuazione di quegli ostacoli, di quelle carenze e di quegli errori, che certamente sono stati fatti e che - mi permetto di dire - forse sono non dico inevitabili, ma certo piuttosto probabili da parte di chi si avventura in una terra così poco conosciuta.

Mi è stato chiesto poi di fornire delle indicazioni su come dovrebbe essere in futuro la cooperazione; certamente non è un eccesso di mode-

stia il mio, ma mi parrebbe improprio, da parte di chi queste cose ha seguito con passione ma ormai ne è tanto distaccato, avere la pretesa di venir qui a tenere una lezione sull'argomento. Posso solo dire a braccio - e le mie parole si prendano veramente come un desiderio di dialogo - che la risposta è già implicita nella mia precedente denuncia di errori e carenze. Sarà necessaria, cioè, una chiarezza normativa, che stabilisca quali sono le regole del gioco, quali i tipi di controllo e che faccia sì che, basandosi anche sull'esperienza del passato, coloro che debbono operare non si sentano paralizzati per l'incertezza di sapere se saranno chiamati, come i giovani spartani, a render conto di cose che sono spinti a fare.

Quindi, intanto occorre fare chiarezza sul tipo di *checks and balances*, su quali sono le regole del gioco, quali le responsabilità, su come debbono esser fatte le cose e, una volta fatte, giuste o sbagliate che si dimostrino in seguito, esse debbono rappresentare una responsabilità collettiva del mondo politico, economico e governativo del paese. Questo per poter partire e non trovarsi ad aver paura di fare anche il minimo passo.

In secondo luogo, mi pare che si debbano fare delle scelte. Già in passato, parlando di questi problemi, sostenevo la necessità per il nostro paese di riuscire a concentrare, realisticamente, l'80 per cento delle risorse della cooperazione su di un numero di paesi che non superasse la decina. Gli svedesi, ad esempio, ne hanno, per legge, individuati sette; ora non so se nella realtà italiana questo sia concepibile, però, sicuramente bisogna che siano fissate delle priorità.

Naturalmente, tenendo conto della realtà italiana, di un popolo di navigatori, di poeti e santi, un 20 per cento vada pure erogato «a pioggia» come il parmigiano, perchè deve rispondere a certe esigenze: ma salviamo il possibile.

Ciò non si è verificato, ma se si vuole ripartire con un nuovo programma di cooperazione, prima di tutto deve essere realizzato quanto ho fin qui detto. Una volta individuati i paesi in cui intervenire, è necessario approntare uno studio su ognuno di essi (ad esempio anche sugli asini), realizzato forse meglio, con una maggiore maturazione e anche sulla base di quanto è stato fatto da altri; ma bisogna sempre aver presente un quadro di riferimento della realtà politico-economica dello Stato in cui si intende intervenire, che ne evidenzi anche i rischi. In altre parole, se vi è un altro Siad Barre in un certo paese, ma si ritiene che valga egualmente la pena di intervenire, se ne assumano i rischi, e se poi le cose andranno male qualcuno ne risponderà. Però, non bisogna lasciare la cooperazione alle pressioni delle *lobbies*, seguendo il principio del «chi prima arriva prima si serve»! Forse bisognerebbe anche fare degli esami tematici ed individuare in quali settori siamo più ferrati e dove possiamo meglio operare. È necessario rispondere a tali quesiti, affinché non si vada a fare ciò che non è connaturato e rispondente a quanto abbiamo di meglio da offrire.

Mi sembrano queste le basi sulle quali si può iniziare nuovamente a lavorare.

Un altro importante aspetto, che abbiamo passato in rassegna solo marginalmente, è quello dei canali e degli strumenti da utilizzare. La cooperazione può essere realizzata tramite un rapporto bilaterale, multi-

laterale, multilaterale o avvalendosi dei *funds in trust*. Sull'argomento vi è una certa ambiguità, ma occorre comunque ovviare a quei problemi evidenziati poc'anzi dal professor Merigliano, e cioè la mancanza dei quadri intermedi e di punti fermi ai quali riferire la cooperazione. A tal proposito, per non andare molto lontano, basta guardare a cosa accade oggi in Albania. Quindi, forse sarebbe il caso di equilibrare il rapporto bilaterale, multilaterale e non governativo, cercando proprio di colmare questi vuoti.

Carattere primario riveste soprattutto l'esigenza del coordinamento, che oggi, pur tra grandi difficoltà, viene universalmente riconosciuta. Non vorrei che l'Italia arrivasse un'altra volta in ritardo, e faccio un esempio. Nel settore della lotta alla droga e al crimine organizzato, il Gruppo di Dublino - un gruppo informale costituito dai paesi dell'OCSE - ha chiesto di coordinare nel mio programma tutte le attività di *law enforcement*, cioè di applicazione della legge, sia bilaterali sia multilaterali, in tutti i paesi dell'ex Unione Sovietica e dell'Europa dell'Est. Questo lo facciamo da due anni; non sarà perfetto, ma si tratta di un programma computerizzato, per il quale tutti hanno espresso grande soddisfazione, tanto da chiederci di estenderlo. Ragion per cui il coordinamento sta entrando nella testa persino degli esecutivi a capo delle varie Agenzie. Ricordo quando alla FAO Sauma saltava di un metro sulla sedia alla sola parola «coordinamento»! Alla riunione che si è svolta poche settimane fa a Vienna tutti i capi delle agenzie multilaterali hanno a tal proposito redatto un documento - che spero sarà portato alla conoscenza di tutti - in cui vi è un fermissimo impegno di tutti i capi delle agenzie - UNESCO, FAO, UNDP, UNHCR - ad accettare invece il concetto che o la cooperazione si fa insieme oppure non si fa; e questo deve essere applicato anche ai rapporti bilaterali. All'interno di ogni paese, deve esserci un rapporto buono, coordinato e non conflittuale, tra multilaterale e bilaterale, e all'esterno tra i vari organismi e i vari programmi bilaterali: si tratta di un processo penoso, un processo attraverso il quale dall'ameba siamo passati ai neuroni del nostro cervello che sono imbrigliati in una rete di contatti.

Noi cerchiamo di accelerare questi processi, che prima ho definito darwiniani; dobbiamo provarci altrimenti ci troveremo in un vicolo cieco.

È una questione molto seria quella che concerne chi deve gestire la cooperazione. Ho già detto poc'anzi quali sono stati i criteri che hanno ispirato coloro che l'hanno diretta in passato e quali erano i nostri pareri, di noi che allora eravamo giovani spartani. Personalmente sono sempre stato convinto che la cooperazione faccia parte della politica estera, per il semplice fatto che si concretizza al di fuori del paese e comporta specialità, difficoltà e tutto un insieme di questioni di cui abbiamo già a lungo parlato.

Si può discutere sulla capacità del Ministero degli affari esteri di gestire gli aspetti tecnici, e non sarò io - che ne ho fatto parte -, a distanza di dieci anni, da quando ho lasciato tale settore, ad avere la parola chiave; certo, si tratta di un aspetto importante ed è necessario guardare una volta di più alle scelte adottate da altri e vedere se si possono adattare a noi e in che misura. Mi sembra che il controllo di *policy* dovrebbe rimanere, se non vogliamo fare confusione, in capo agli organi

che gestiscono la politica estera, con quei meccanismi di coordinamento che si era cercato di stabilire. Ho ricordato come il comitato consultivo misto e il comitato direzionale hanno visto coinvolti molti protagonisti di altre amministrazioni e addirittura di altri settori della società civile. Quindi, questi coordinamenti andranno faticosamente e penosamente aumentati.

Per quanto riguarda la capacità tecnica, mi sembra che non ce l'abbiamo fatta; e non so se ora si potrà rinascere e approntare qualche nuova visione o struttura che lo possa consentire. Forse, si può immaginare una divisione tra i compiti politico-amministrativi e tecnici sul terreno applicativo.

**PRESIDENTE.** *Ambasciatore Giacomelli, vorrei esprimerle il mio vivo compiacimento per la forbitezza della sua esposizione, per la chiarezza e per la sintesi da lei amalgamate in un quadro generale, che ha corrisposto un po' alle esigenze di tutti, fornendoci importanti informazioni. Le domande che le sono state rivolte sono state molto pertinenti.*

Debbo anche pregare l'ambasciatore di scusarci se alcuni colleghi si sono allontanati durante l'audizione da quest'Aula, ma hanno dovuto farlo per partecipare a votazioni qualificate che si sono svolte presso la Camera dei deputati.

Ringrazio l'ambasciatore Giacomelli per la sua disponibilità davvero squisita, in quanto è venuto apposta da Vienna per questa audizione; le siamo sinceramente molto grati, anche per l'opera da lei svolta sul versante della cooperazione. Siamo compiaciutissimi di ciò e voglio ringraziarla a nome dell'intera Commissione, con l'augurio di poterci ancora rivedere. Oggi stiamo ancora procedendo nelle nostre indagini e quindi ci troviamo in una fase propedeutica all'elaborazione di un'iniziativa legislativa, che dovrà contenere indicazioni e prospettive sul tema della cooperazione con i paesi in via di sviluppo. Lei ha una competenza davvero eccezionale. Ho notato che lei è stato uno tra i promotori dell'università somala, e i colleghi Merigliano e Porcari, rispettivamente uno dei promotori e un ex ambasciatore, hanno potuto constatare e rendersi partecipi in tale attività.

Credo pertanto che tra non molto tempo la potremo riconvocare per tentare un'impostazione finalizzata a rivedere, a proporre e a concretizzare un'iniziativa legislativa a favore di una cooperazione che abbia un destino migliore rispetto a quello dell'università di Mogadiscio. La ringraziamo nuovamente.

*I lavori terminano alle ore 12,50.*

