

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**

11° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 11 MAGGIO 1995

Presidenza del presidente MENSORIO

INDICE

Presidente MENSORIO	Pag. 3, 4, 6, 10	BARALDI	Pag. 5
BRUNETTI	4	RHI SAUSI	4
FALQUI	6		
GREGORELLI	7		
GRITTA GRAINER	10		
PERIN	9		

Intervengono, ai sensi del comma 5 dell'articolo 24 del Regolamento interno, i dottori Josè Luis Rhi-Sausi, Gildo Baraldi, Renato Camarda, Biagio Napolitano, Emidio Frascione, Giuseppe Falcone, Lucio Anelli, Vittorio Paraggio, consulenti della Commissione.

I lavori hanno inizio alle ore 14,20.

DISCUSSIONE DELLA BOZZA DI DOCUMENTO SULLA RIFORMA DELLA COOPERAZIONE, PREPARATA DAI CONSULENTI GILDO BARALDI E JOSÈ LUIS RHI-SAUSI.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della bozza di documento sulla riforma della cooperazione, preparata dai consulenti Gildo Baraldi e Josè Luis Rhi-Sausi.

Onorevoli colleghi, la seduta di oggi riveste un carattere di fondamentale importanza ma dobbiamo affrontare il problema della concomitanza, dalle ore 15, con la seduta dell'Assemblea del Senato. Mi è pervenuta da parte di alcuni colleghi senatori la richiesta di differire questa nostra seduta. Ritengo tuttavia che sia più opportuno oggi ascoltare il dottor Rhi-Sausi e il dottor Baraldi, che hanno preparato la bozza del documento. Su questo documento successivamente sarà aperto un dibattito per il quale saranno necessarie altre sedute, trattandosi di materia che richiede ampia riflessione.

Propongo pertanto di aprire il dibattito, dopo aver ascoltato l'illustrazione del documento da parte dei due esperti che si sono occupati della stesura. Ringrazio il dottor Rhi-Sausi e il dottor Baraldi che hanno lavorato anche alla luce dell'esperienza acquisita nel passato su questa tematica e che offrono un oggetto di dibattito, una spinta all'approfondimento ed un contributo effettivo allo svolgimento dei lavori. Alle ore 15 aggiorneremo i nostri lavori ad una prossima seduta.

Invito pertanto gli esperti che hanno preparato la bozza di documento all'ordine del giorno ad illustrare in sintesi su quali basi hanno impostato la discussione. Successivamente, dopo una lettura approfondita del documento da parte di tutti e alla luce delle considerazioni che gli esperti ci offriranno, vi sarà il tempo, prima della prossima riunione, di riflettere per rendere più produttivo il dibattito.

In tal modo ritengo di corrispondere alla richiesta dei colleghi di differire i lavori odierni, utilizzando nel contempo la seduta di oggi per evidenziare i problemi principali e verificare le indicazioni che emergono dal documento. Da una prima lettura della bozza in questione, ho constatato che vi sono indicazioni di carattere sostanziale: si parla, ad esempio, di incorporare la cooperazione dal Ministero degli affari esteri. Su questioni del genere non si può decidere in modo affrettato, trattandosi di temi che meritano un necessario approfondimento.

In conclusione ritengo che questa sia la soluzione migliore, essendo peraltro difficile conciliare gli impegni di tutti i Commissari con la necessità di accelerare i lavori.

BRUNETTI. Signor Presidente, le chiedo di intervenire rapidamente, dovendo allontanarmi.

Sinceramente non sono d'accordo a «spezzettare» una discussione di questo genere, perchè, se incominciamo ad approntare una discussione nel merito del documento, è giusto che la Commissione si confronti sulle questioni che vengono esposte. Inoltre, la bozza di documento è a nostra disposizione e non comprendo per quale motivo debba esserci spiegata: i criteri usati da chi l'ha preparata sono tradotti nel documento stesso. Se invece vogliamo aprire una discussione nel merito, poichè il materiale a nostra disposizione deve essere oggetto di riflessione in un secondo tempo, dovendo io fare alcune osservazioni al documento in esame, lascio alla Commissione una nota che le contiene e che avrebbe costituito il mio intervento di merito sul documento. In tal modo resta agli atti un materiale che potrà essere oggetto di riflessione collettiva.

(L'onorevole Brunetti deposita agli atti della Commissione un documento).

PRESIDENTE. La ringrazio, onorevole Brunetti; vorrei osservare comunque che, ascoltando un'illustrazione da parte di chi ha elaborato il documento, si può ricavare uno stimolo ad esaminarlo. Il documento è pervenuto ai Commissari da poco tempo e quindi non tutti i colleghi hanno avuto la possibilità di leggerlo. Procedendo come ho prima indicato, abbiamo la possibilità di motivare la seduta di oggi offrendo lo stimolo per la successiva discussione.

Lei, onorevole Brunetti, ha preparato un documento che metteremo agli atti; sarà senz'altro utile alla nostra discussione e i colleghi che lo vorranno consultare possono farne richiesta alla segreteria della Commissione.

Do ora la parola al dottor Rhi-Sausi.

RHI-SAUSI, consulente. Signor Presidente, esporrò brevemente le premesse e le motivazioni che sono alla base del documento che abbiamo preparato. Anzitutto desidero chiarire il fatto che un documento della Commissione di inchiesta che tratta i problemi della riforma della cooperazione a prima vista sembra iniziare dalla fine anzichè dalle radici del processo. Ciò è dovuto alla necessità di proporre un incentivo in termini anche metodologici sul tipo di percorso da seguire ai fini dei lavori della Commissione di inchiesta.

Uno dei punti di partenza è individuare il processo decisionale della gestione della cooperazione come punto centrale dei problemi generali della cooperazione. Nel documento non abbiamo inserito problemi di indirizzo generale e tematiche sui contenuti, non perchè non li consideriamo centrali in una politica di cooperazione, ma perchè riteniamo che nel caso del modello italiano gli aspetti più importanti, che possono rappresentare motivo di indagine, devono essere quelli gestionali.

Nel documento viene quindi riprodotto, o si tenta di riprodurre, il processo decisionale, individuando i nodi laddove riteniamo si siano create distorsioni, irregolarità legislative o vuoti legislativi e ambiguità che si prestavano a utilizzi irregolari dei fondi della cooperazione.

È un percorso che proponiamo alla vostra attenzione proprio per questo. Il dottor Baraldi esporrà ora alla Commissione i nodi che abbiamo individuato.

BARALDI, consulente. La nostra è una prima riflessione che deriva da un'analisi non tanto delle distorsioni intese come abusi anche penalmente rilevanti (di cui si è occupato a lungo il dottor Paraggio) quanto delle distorsioni nella finalizzazione della cooperazione, nonché da un confronto tra la struttura italiana della cooperazione e quelle di altri paesi europei.

In Italia - è questo il nodo principale - l'apparato preposto alla cooperazione con i paesi in via di sviluppo è una sorta di monade chiusa in se stessa. Si tratta di una macchina organizzativa, che, di fatto, occupa tutto lo spazio della cooperazione. Questa macchina produce sia le indicazioni di priorità politiche sia i progetti operativi, e poi via via gli appalti, i controlli, le valutazioni.

Si tratta con ogni evidenza di una specifica particolarità della cooperazione italiana, poichè altrove è stato affrontato molto meglio il problema centrale, che è quello della separazione della competenza fra l'ente che decide la politica generale (cioè il Governo) e l'ente finanziatore (cioè l'apparato che, con differenti denominazioni, in diversi paesi si sono dati), che traduce in progetti concreti e in «specifiche» da trasformare anche in gare, gli interventi da attuare, decisi dall'autorità politica governativa, appaltandoli ad enti esecutori scelti di norma di comune accordo tra il paese finanziatore (nel nostro caso, l'Italia) ed il paese beneficiario.

Il controllo riguarda non tanto un monitoraggio dell'attività svolta, che compete all'ente finanziatore (nel nostro caso, la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, che deve verificare che il progetto impostato sia realizzato correttamente, nel rispetto delle specifiche di gara e così via), quanto l'aspetto politico, che investe il Parlamento.

Il dottor Rhi-Sausi ed io avanziamo quindi una serie di proposte, alcune delle quali tese a spezzare questo percorso chiuso e a restituire a ciascun organo le proprie competenze: al Governo le competenze di governo, alla pubblica amministrazione (e quindi alla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo) le competenze dell'ente finanziatore e, fatto nuovo rispetto alla legge n. 49 del 1987, al Parlamento le competenze di controllo e di verifica dei risultati. In questo modo il ciclo si chiude in un modo che ci sembra più corretto, efficace e funzionale. Questo è lo schema generale.

Per quanto riguarda le considerazioni che faceva poco fa il Presidente, devo sottolineare che non si arriva a proporre un'uscita dall'ambito del Ministero degli affari esteri. Il documento si regge sull'ipotesi che si arrivi, come da ogni parte si sostiene essere necessario, ad una riforma sostanziale della cooperazione. Tuttavia, vi sono anche problemi dettati dall'urgenza. La cooperazione oggi è in una crisi tale che i tempi per una sua riforma sostanziale possono anche risultare incompatibili

con la sopravvivenza di una certa immagine del nostro paese nel mondo. Si propone quindi un'operazione in due tempi, che può essere avviata già in questa legislatura: in un primo momento una legge-ponte, allo scopo di tamponare con alcuni accorgimenti la situazione, nel quadro della legge n. 49 del 1987, e di rendere possibile la cooperazione; in un secondo momento, una riforma. Questo non solo per motivi di opportunità. Si tratta di una prima disamina e una prima proposta tendente a porre dei puntelli minimi necessari per il funzionamento della cooperazione, anche se molti credo siano convinti che ci voglia ben altro.

Come ricorderete, quando fu approvata la legge n. 49 del 1987 le forze politiche allora presenti in Parlamento assunsero un impegno rilevante. La normativa fu varata pensando a tavolino a quella che sarebbe stata la macchina migliore. Ne risultò una legge che la maggior parte degli addetti ai lavori, anche fuori dell'Italia, considera di alto livello, ma che nell'attuazione pratica è rimasta inapplicata, forse proprio perchè inapplicabile. Il nostro tentativo deve essere quindi quello di consentire al Parlamento di mettere a punto la normativa sulla base della sperimentazione concreta e delle difficoltà reali che una norma giuridica incontra nell'essere recepita dalla nostra macchina amministrativa e diplomatica. Per questo non si parla di uscire dall'ambito del Ministero degli affari esteri. Se posso permettermi di esprimere un'opinione personale, credo che la cooperazione allo sviluppo debba essere di competenza del Ministero degli affari esteri. Il problema è che riorganizzarla all'interno di quel Dicastero richiederebbe, secondo me, una riforma della Farnesina molto difficile da pare, poichè sarebbe necessaria anche l'istituzione di una carriera specialistica del corpo diplomatico. Si vuole quindi semplicemente restituire ai diversi livelli del potere (Parlamento, Governo e pubblica amministrazione) e alle diverse componenti tecniche negoziali, anche diplomatiche, il loro ruolo, evitando che si riproducano quell'intreccio e quella confusione che hanno portato ad una serie di deformazioni.

PRESIDENTE. Se si considera l'orientamento attuale tendente ad un accorpamento dei Ministeri, questa proposta risulta un po' contraddittoria. Ai fini di una legge che punti a dare risposte chiare e concrete, la proposta di una legge-ponte merita comunque attenzione, anche se su di essa esprimo alcune perplessità.

FALQUI. Signor Presidente, ho letto molto attentamente il documento che ci è stato consegnato, che considero ottimo perchè si pone gli obiettivi di una riqualificazione della legislazione sulla cooperazione allo sviluppo, come pure delle strutture, che devono rappresentare lo strumento attraverso cui una nuova normativa può impedire il ripetersi di distorsioni come quelle registratesi in passato. Si potrà così dare forza a quell'attività di cooperazione che tutti auspichiamo per un paese come l'Italia, fermo restando che esistono a tutt'oggi e sono esistite in passato forme di cooperazione che ci fanno onore e che non hanno assunto i tristi connotati della corruzione, dell'illegalità e fors'anche della criminalità.

Credo che vada presa in breve tempo una decisione. Personalmente, infatti, condivido l'obiettivo primario di questo documento, perchè concordo sulla valutazione della situazione esistente e sulla necessità di porsi come obiettivo una legge-ponte che possa determinare in tempi rapidi un'inversione di rotta; del resto analoghi o simili intendimenti, che credo dovrebbero essere raccolti, erano anche contenuti nel documento e nell'illustrazione del dottor Paraggio.

Se la Commissione saprà assolvere efficacemente i suoi compiti di indirizzo politico, il documento oggi offerto alla nostra riflessione potrà essere molto utile. Affinchè ciò accada è necessario che la discussione si sviluppi e, presumibilmente già nella prossima seduta, venga dato ai redattori del documento il compito di trasformarlo in un preciso testo legislativo, distinto in articoli. Il successivo dibattito ne guadagnerà in funzionalità e concretezza, potendo far riferimento a specifiche disposizioni.

Non si dimentichi peraltro che l'indicazione di possibili modifiche legislative e regolamentari rappresenta uno dei compiti più importanti ed una delle funzioni primarie definiti dalla legge istitutiva di questa Commissione.

Devo però fare un richiamo, perchè il fenomeno a mio avviso sta assumendo connotati politici: non si può accettare (e certo non lo si può fare se non dopo che l'Ufficio di Presidenza abbia segnalato la questione per le vie formali) che la Commissione, anche quando esamina questioni strettamente inerenti le funzioni dei Commissari, sia frequentata da pochi parlamentari della Camera e del Senato e si continui a verificare la costante assenza di alcuni suoi membri, che in alcuni casi si è determinata sin dalla nostra prima seduta; l'Ufficio di Presidenza dovrebbe adoperarsi in tal senso, anche con una lettera, per ricordare ai colleghi l'importanza della discussione che stiamo per effettuare.

GREGORELLI. Ritengo molto importante il documento che ci hanno presentato il dottor Baraldi e il dottor Rhi-Sausi.

Ho l'impressione che nei nostri discorsi talvolta dimentichiamo di costituire una Commissione d'inchiesta che, dopo aver indagato sui fatti in esame, potrà presentare al Parlamento una proposta di legge.

Anticipo sin d'ora di essere d'accordo sulle linee fondamentali proposte dal dottor Baraldi e dal dottor Rhi-Sausi. Seguendo queste linee maestre il gruppo degli esperti, dopo la fase dell'indagine e d'inchiesta, potrà predisporre una proposta di articolato. Il documento che ci è stato presentato ha valenza politica e sulla base di esso dovremo discutere, avanzare proposte emendative, proporre ed accogliere o rifiutare certe ipotesi per addivenire all'articolato finale.

Ma finora abbiamo potuto esaminare alcune proposte, a mio avviso non omogenee tra loro. Non sono quindi d'accordo con quanto ha sostenuto con molto garbo e cortesia il senatore Falqui: non ritengo che quanto ci ha riferito ieri il dottor Di Pietro e quanto contenuto nei documenti del magistrato Paraggio e del dottor Camarda (incaricato dalla Sottocommissione Africa) equivalgano al documento presentatoci dal dottor Baraldi e dal dottor Rhi-Sausi. Questi ultimi, infatti, hanno già prodotto una sorta di documento, costituito da quell'indagine del 1991, effettuata insieme a Fanciullacci ed altri, che io ho letto con grande pa-

zienza su un libro e che credo sia omogeneo con i lavori che stiamo svolgendo: vi è la necessità, infatti, di arrivare al termine dell'indagine con una documentazione che spieghi dove la cooperazione è «annegata» nell'ingiustizia, con furti e ruberie, e dove si è compiuto un *vulnus* nei confronti delle regole di uno Stato democratico. Il dottor Paraggio ci ha indicato come scoprire certi mali della cooperazione; il dottor Di Pietro ci ha riferito oralmente su altri aspetti; il dottor Camarda ha scritto che per poter indagare efficacemente avrebbe dovuto effettuare determinati atti: ma alla fine di questo percorso arriveremo alle conclusioni del dottor Baraldi e del dottor Rhi-Sausi, e ciò rappresenterà la questione politica.

La Commissione, però, non può fare salti: *hic Rhodus, hic salta*; dobbiamo lavorare prima approfonditamente in questa sede e non possiamo immaginare di predisporre ora un articolato di legge, perchè quello - egregio senatore Falqui - sarà un atto finale; sono invece favorevole a che si cominci a lavorare con grande umiltà e riservatezza: ricordo, al riguardo, che la Sottocommissione Somalia si riunirà martedì prossimo.

Quando il dottor Paraggio afferma che i soldi per gli studi e per le ricerche in realtà non sono mai stati utilizzati o quando il dottor Di Pietro sostiene le cose che ci ha riferito, dobbiamo cominciare ad attrezzarci concretamente, e non sulla base di un principio illuministico, per poter indagare efficacemente su certi fatti ed essere in grado, alla fine dell'indagine, di sostenere le nostre tesi in Parlamento, che è l'unico organo istituzionalmente preposto all'approvazione dell'articolato.

Dovremo insomma essere in grado di proporre un provvedimento di profonda modifica della legge 26 febbraio 1987, n. 49, tenendo conto delle deformazioni ed alterazioni del sistema, proprio quelle che il dottor Baraldi e il dottor Rhi-Sausi individuano e sulle quali hanno già effettuato una prima indagine.

Sono risultate estremamente interessanti le affermazioni fatte dal dottor Paraggio sulla base dei documenti in suo possesso (documenti dei quali peraltro non siamo a conoscenza) così come le domande poste dal dottor Camarda, il quale sostiene anche che per poter procedere nei nostri lavori dovremmo venire a conoscenza dei documenti del dottor Paraggio, usando naturalmente tutta la necessaria riservatezza.

Potremmo anche chiedere al dottor Di Pietro di aiutarci a capire cosa è capitato nel rapporto multilaterale, in quello bilaterale, nei rapporti con l'ONU. Se non saremo entrati in possesso di questi dati, dovremo arrenderci, ricordando però al Parlamento di aver istituito questa Commissione d'inchiesta non certo pensando che ne avrebbero fatto parte Commissari non dotati degli strumenti sufficienti per poter indagare efficacemente.

Ritengo sia opportuno utilizzare gli strumenti di lavoro a nostra disposizione con grande sobrietà, intelligenza ed acutezza: potremo lavorare sulla base di quanto sostenuto dal magistrato Paraggio, in base alle parole concrete e taglienti come una lama di rasoio che ci ha riferito ieri il dottor Di Pietro, ma anche tenendo nella dovuta considerazione le domande e gli interrogativi che ha posto il dottor Camarda (il suo documento è a disposizione di tutti noi) per arrivare poi alle questioni - che io apprezzo sotto il profilo politico - poste dal documento del dottor Ba-

raldi e del dottor Rhi-Sausi, che - ripeto - avevo già rilevato nel sunnominato libro sulla crisi della cooperazione in Italia.

Prima di arrivare alla proposta politica, bisognerà cominciare a lavorare seguendo questi itinerari; ora il materiale cartaceo è stato prodotto: si tratta di iniziare a lavorare in modo approfondito, predisponendo per il termine dei lavori, se lo si riterrà opportuno, una missione in loco.

Signor Presidente, in una fase intermedia come questa le proporrei di fare una breve comunicazione al Parlamento - e questa ipotesi mi sembra sia condivisa da altri colleghi - che comincia ad essere «inquieto» e che in talune circostanze strumentalizza anche il nostro lavoro, come è avvenuto ieri nel corso del dibattito sulla missione in Somalia: qualcuno sostiene che sembra fatto quasi in apnea, sommerso, clandestino, mentre non è così.

Dobbiamo informare i due rami del Parlamento del lavoro che stiamo svolgendo, con la preziosa collaborazione dei nostri esperti, per ribadire anche con coraggio, senza demagogia o retorica, che una Commissione del genere non può «morire» dopo dieci mesi.

Questo è un paese dove non si nega a nessuno una firma per un referendum o l'istituzione di una Commissione di inchiesta: vorrà dire che non negherà neanche a noi la sopravvivenza per fare cose «inutili».

PERIN. Signor Presidente, purtroppo l'orario condiziona la presenza dei colleghi. Lei è senatore come me e può quindi comprendere che, se avessimo osservato scrupolosamente il calendario dei lavori dell'Assemblea, ora non saremmo qui.

Sono d'accordo sul fatto che dovremmo approfondire il lavoro di indagine. Negli ultimi otto - dieci anni per la cooperazione sono state impegnate cifre che vanno dai 22.000 ai 24.000 miliardi; si è detto inoltre che da parte dell'ICE e della SACE sono state fatte delle truffe all'estero. Dato che si parla dell'immagine dell'Italia nel mondo, ritengo che, se questa Commissione lavorerà bene, non dovrà scoprire soltanto dove sono andati a finire i soldi della cooperazione tramite i vari canali e le varie istituzioni, come le organizzazioni non governative e la Caritas, ma dovrà verificare anche come l'Italia è proiettata nel mondo, scoprire come lavora o le nostre ambasciate, quali sono gli emolumenti che percepiscono i diplomatici, le tassazioni relative, dal momento che dovrà poi essere affrontata la legge finanziaria. Ricordo che, in occasione della discussione sulla legge finanziaria di due anni fa, ho presentato due emendamenti al Senato. Con il primo di essi chiedevo che fossero tassati i redditi di tutti i nostri diplomatici all'estero e anche quelli degli impiegati amministrativi: questo emendamento fu bocciato. Con il secondo emendamento, passato al Senato ma non alla Camera dei deputati, chiedevo che tutti i rimborsi spese fossero documentati con note giustificative. Questo emendamento era molto banale ma, ripeto, non è stato approvato.

Pertanto ritengo che, approfittando del lavoro di questa Commissione che essendo bicamerale ha una precisa valenza, dovremmo fare le opportune correzioni e gli opportuni aggiustamenti. Come ho sentito dire prima da un collega, per poter modificare qualcosa all'interno della Farnesina è necessario un lavoro immane. Cercheremo poi di capire se

la legge n. 49 del 1987, chiamata anche «legge De Mita» può andare bene o deve essere modificata.

GRITTA GRAINER. Signor Presidente, la nostra Commissione ha due compiti: uno di inchiesta e uno propositivo riguardo ai meccanismi della cooperazione. Il documento mi sembra ci proponga di intrecciare il nostro lavoro di inchiesta con uno schema di riforma da verificare contestualmente. Se è così, sono d'accordo perchè questo ci consente, avendo poco tempo a disposizione, di svolgere bene il nostro lavoro.

Da questo punto di vista condivido quanto ha detto il senatore Gregorelli, anche perchè credo che l'attività di inchiesta debba essere accelerata, dal momento che alcuni nodi sono stati individuati.

Dobbiamo inoltre tenere presente che il Ministero degli affari esteri (come è ricordato nel documento) aveva proposto a novembre uno schema di decreto per la riorganizzazione della Direzione generale della cooperazione. Credo sia urgente stabilire un provvedimento-ponte al riguardo. Cito come esempio la vicenda delle organizzazioni non governative: non possiamo pensare nè di tenere tutto bloccato nè di riavviare tutto come prima. È nostra responsabilità risolvere questo problema e suggerire quello che voi chiamavate provvedimento-ponte.

Ho bisogno di discutere nel merito del documento; lo condivido complessivamente, ma su alcuni punti vorrei avere uno scambio di opinioni. Sono d'accordo che si faccia il punto in Parlamento, signor Presidente, per le ragioni esposte dal senatore Gregorelli; condivido la proposta del senatore Falqui di inviare una lettera a tutti i componenti la Commissione. Comprendo le difficoltà dovute agli orari: è un problema, ma abbiamo provato a riunirci a tutte le ore. Qualche volta manco anche io, ma vi è qualcuno che non viene mai.

PRESIDENTE. Condivido pienamente, onorevole Grainer. Non mancheremo di rivolgere ai colleghi, senatori e deputati, una sollecitazione al riguardo.

Rinvio il seguito dei nostri lavori ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15.