

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**

15° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 20 GIUGNO 1995

Presidenza del presidente MENSORIO

INDICE

Presidente MENSORIO	Pag. 3, 6, 14 e <i>passim</i>	BALSAMO	Pag. 4, 6, 15 e <i>passim</i>
AGNALETTI	21, 22	BARALDI	27, 28
CANESI	24	PARAGGIO	17
FALQUI	19, 20, 21 e <i>passim</i>		
GREGORELLI	18, 19, 23 e <i>passim</i>		
PUGLIESE	25		

I lavori hanno inizio alle ore 18.

Intervengono, ai sensi del comma 5 dell'articolo 24 del Regolamento interno, il dottor Gildo Baraldi e il dottor Vittorio Paraggio.

AUDIZIONE DEL DOTTOR FULVIO BALSAMO, CONSIGLIERE DELEGATO DELLA CORTE DEI CONTI PRESSO LA DIREZIONE GENERALE PER LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO DEL MINISTERO AFFARI ESTERI

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, l'ordine del giorno reca l'audizione del dottor Fulvio Balsamo, consigliere delegato della Corte dei conti presso la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri.

La seduta di questa sera sarà particolarmente impegnativa per la nostra Commissione; come i colleghi ricorderanno, nel corso delle audizioni precedenti vi è sempre stato un diretto riferimento alla Corte dei conti. Sulla base delle acquisizioni da noi fatte, abbiamo deciso di entrare nel vivo della nostra problematica con le audizioni dei rappresentanti della Corte dei conti e ci proponiamo in questo modo di fare un riscontro su fatti emersi.

Noi abbiamo avuto più volte occasione di lanciare dei segnali, avanzare dei sospetti, porre interrogativi anche molto pesanti ai quali cercavamo delle risposte. Molte risposte si potranno e dovranno ottenere facendo affidamento sulla esperienza diretta della Corte dei conti.

Questa sera interverrà ai lavori della nostra Commissione il dottor Fulvio Balsamo, che ringrazio per la sua disponibilità; domani è prevista l'audizione del dottor Palumbi; completeremo così un quadro che per noi è molto importante.

Il dottor Balsamo ha molta esperienza in questo campo specifico in cui lavora da molti anni; egli interviene però a cose fatte, è un po' come un anatomopatologo che esegue l'autopsia quando l'ammalato è deceduto. Con l'autopsia la diagnosi può essere precisa, perfetta, in quanto si fa il riscontro della patologia relativa ai vari organi, affondando il bisturi nei tessuti, ma ormai per l'ammalato non c'è più nulla da fare.

Il dottor Balsamo potrà riferirci molti elementi e certamente si potranno avere sviluppi importanti. D'altronde, sulle acquisizioni, sui rilievi avanzati e sullo studio svolto dal dottor Balsamo sta operando da tempo anche il dottor Paraggio, che è impegnato direttamente su questa tematica. Il lavoro è ormai in fase molto avanzata. Ci troviamo, rispetto a tutto il materiale che abbiamo acquisito e che è oggetto di studio, a un punto nevralgico.

Non mi dilungo perciò ulteriormente; ringrazio ancora una volta il dottor Balsamo, a nome di tutta la Commissione, per la solerzia con cui si è reso disponibile.

Do pertanto la parola al dottor Balsamo, che ritengo abbia molto da dirci; dopo l'esposizione del nostro audito i membri della Commissione

potranno rivolgergli delle domande, con la possibilità, eventualmente, di fissare un ulteriore incontro. In ogni caso, come ho già detto, ritengo che l'audizione dei rappresentanti della Corte dei conti sia per il nostro lavoro di fondamentale importanza.

BALSAMO. Signor presidente, vorrei innanzi tutto svolgere una breve introduzione sulle funzioni ed i limiti del controllo della Corte dei Conti, nonché sugli aspetti che possiamo e dobbiamo affrontare in questa sede.

L'Ufficio di controllo presso la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri è stato previsto e istituito dalla legge n. 49 del 1987, con il compito specifico di esercitare il controllo di legittimità, in via successiva, sugli atti della Direzione generale stessa.

Poichè la citata Direzione generale ha gestito fino al 31 dicembre 1994 un Fondo speciale costituito in gestione fuori bilancio, al controllo sugli atti in via successiva si è aggiunto un controllo sul bilancio consuntivo - presentato alla fine di ciascun esercizio - riguardante questo Fondo, finchè esso è esistito, ossia appunto fino al 31 dicembre 1994. Dal 1° gennaio 1995 le disponibilità finanziarie sono affluite interamente, anche con i residui, in un'apposita rubrica («Cooperazione allo sviluppo») dello stato di previsione del Ministero degli affari esteri, e queste vengono gestite secondo la normativa contenuta nella citata legge n. 49, che in parte deroga alla legge sulla contabilità generale dello Stato.

L'Ufficio presso il quale sono delegato si è interessato del controllo sugli atti della Direzione generale già riguardanti il Fondo speciale per la cooperazione allo sviluppo, un fondo attinente esclusivamente alla componente «a dono». Sfugge invece al controllo di detto Ufficio il «credito di aiuto», che viene gestito attraverso un fondo rotativo costituito presso il Mediocredito centrale. I dati che si possono acquisire sulla cooperazione allo sviluppo tramite il mio ufficio non sono pertanto esaustivi e completi, ma attengono a un settore, indubbiamente significativo, della cooperazione allo sviluppo, che tuttavia non abbraccia la cooperazione nella sua globalità.

Sarebbe necessaria probabilmente la creazione di un organismo che potesse raccogliere ed elaborare i dati delle varie componenti della Corte che esercitano un controllo sui fondi della Cooperazione. Dovrebbe essere coinvolta la Sezione di controllo sugli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, che partecipa al controllo sul Mediocredito centrale - almeno fino a quando essa continuerà a farlo (attualmente il Mediocredito è stato costituito in società per azioni come istituto di credito, ma le vicende che lo riguardano sono ancora in evoluzione) - mentre l'ufficio controllo atti Ministero Tesoro conosce dei più importanti atti relativi alla gestione del fondo rotativo.

Pertanto, per avere dati complessivi, sarebbe necessaria la costituzione dell'auspicato organismo misto.

Signor Presidente, se la Commissione lo riterrà interessante, potrò esporre quali sono stati i fondi stanziati nel periodo 1° marzo 1987 - 31 dicembre 1994, periodo in cui ha operato il Fondo speciale per la

cooperazione allo sviluppo, e mostrare chiaramente quali sono i rapporti fra le varie componenti.

Vorrei intanto accennare al fatto che, nel momento in cui è stato costituito l'ufficio di controllo presso la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (aprile 1987), esso si è trovato a dover affrontare un pesante arretrato, ereditato dall'ufficio controllo atti del Ministero degli affari esteri, che avrebbe dovuto esercitare il controllo sulle gestioni del Dipartimento per la cooperazione allo sviluppo (legge n. 38 del 1979) e del Fondo aiuti italiani (FAI. Legge n. 73 del 1985). All'epoca non esisteva un ufficio controllo cooperazione allo sviluppo, per cui il controllo era di competenza dell'ufficio preposto allo svolgimento della relativa funzione sul settore specifico, ossia sul Ministero degli affari esteri.

Quest'ultimo ufficio non ha potuto portare avanti il suo lavoro di controllo, principalmente perchè i rendiconti sono stati presentati con un certo ritardo e perchè non sono state fornite tempestive risposte ai rilievi formulati.

L'articolo 38 della legge n. 49 del 1987 ha previsto che il Comitato direzionale stabilisse quale dovesse essere la sorte dei vecchi progetti, avviati sulla base delle precedenti leggi, ed in particolare quali di essi dovessero essere continuati e quali invece abbandonati. Si è individuata una certa continuità nello svolgimento dei compiti di controllo e per ragioni di coordinamento si è ritenuto che il nuovo ufficio dovesse assorbire anche il lavoro arretrato che non era stato smaltito dal precedente.

Nel momento in cui è stato costituito il nuovo ufficio, rispetto agli anni nei quali la gestione era stata condotta dal Dipartimento per la cooperazione allo sviluppo (1979-1987) risultavano esaminati soltanto gli atti relativi al 1980, mentre per quanto riguarda il FAI, che ha operato dal 1985 al 1987, erano stati fatti alcuni rilievi, ma non era stato ancora definito nulla.

Il nuovo ufficio quindi si è dovuto dar carico di esaminare gli atti in precedenza non verificati e l'ha dovuto fare con carattere di priorità, perchè cominciava ad incombere il pericolo della prescrizione dell'azione di responsabilità amministrativa; pertanto si è dovuto dare la precedenza all'esame dei conti del Dipartimento. La Corte si è pronunciata con due delibere, una del 1989 (n. 2167) e l'altra del 1993 (n. 30), con cui ha dichiarato la non conformità a legge e la non regolarità di tutti i conti relativi al periodo in cui il Dipartimento ha operato.

Successivamente, per gli stessi motivi, si è reso necessario prendere in esame la gestione del FAI. Sono stati revisionati i rendiconti trimestrali previsti dalla legge n. 73 del 1985 e anche in questo caso si è arrivati ad una deliberazione (n. 35 del 1994) che ha dichiarato i predetti conti irregolari e non conformi a legge. Tutte le relative deliberazioni sono state trasmesse anche a codesta Commissione, ponendo in evidenza le disfunzioni e le distorsioni che la Corte ha avuto modo di rilevare nell'esercizio del suo mandato.

In seguito si è dovuto cominciare a lavorare sugli atti della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo. L'Ufficio di controllo, ripeto, è stato costituito nel 1987, io sono arrivato alla fine del 1991 e ho dovuto affrontare anche i problemi del controllo relativi a questo

nuovo settore. Abbiamo esaminato tutti gli atti, sia quelli autorizzativi di spesa sia gli ordinativi di contabilità speciale. Nel frattempo però è intervenuta (nel 1994) una legge di riforma della Corte dei conti (n. 20), la quale ha stabilito che la Corte deve esercitare, oltre ad un controllo su alcune tipologie di atti, anche il controllo sulla gestione in termini di efficienza ed efficacia. Quindi, pur se si era assai vicini alla conclusione della gestione del Fondo speciale per la cooperazione allo sviluppo, in seguito soppresso, la Corte ha dovuto sobbarcarsi a questo nuovo lavoro.

È ora in corso di predisposizione una relazione sulla gestione tenuta nel periodo in cui ha avuto vita il Fondo speciale, periodo che va dal 1° marzo 1987 al 31 dicembre 1994. Tale relazione dovrebbe essere pronta, per essere sottoposta alla pronuncia della sezione di controllo, verso la fine del corrente anno ed essere poi trasmessa al Parlamento per le valutazioni di competenza.

Tutto ciò riguarda gli aspetti più propriamente attinenti al controllo. Non so, signor Presidente, se la mia introduzione sia stata esauriente.

PRESIDENTE. A questo punto, dottor Balsamo, gradiremmo che lei scendesse nel dettaglio rispetto alle iniziative che avete assunto nel momento in cui avete avuto questo riscontro.

BALSAMO. Io posso fornire solo dati non definitivi, poichè la pronuncia sulla gestione tenuta dalla Direzione generale fino al 31 dicembre 1994 potrà essere espressa solo dall'organo collegiale, cioè dalla Sezione del controllo.

Su richiesta di codesta Commissione, che ha ampi poteri di indagine, posso anticipare intanto le mie valutazioni, che però non so se saranno confortate o meno dall'orientamento che la Sezione del controllo assumerà. Una volta che quest'ultima avrà adottato la propria pronuncia in punto di legittimità e di regolarità, la relativa deliberazione, ripeto, verrà trasmessa al Parlamento.

Con le riserve che precedono, i miei apprezzamenti sono i seguenti. Innanzi tutto vorrei accennare al fatto che, nonostante la mole di lavoro che si è dovuto affrontare per diverse migliaia di miliardi di lire, l'esame dei vari provvedimenti autorizzativi di spesa, nonchè degli ordinativi di contabilità speciale, è stato effettuato atto per atto.

Il controllo sulla gestione è stato invece svolto a campione perchè, essendo intervenuta, all'inizio del 1994, la legge di riforma dei controlli cui mi sono poc'anzi riferito, non potevamo esaminare gli oltre 5.000 progetti, quanti cioè ne erano stati gestiti dalla Cooperazione nel periodo preso in considerazione.

Abbiamo proceduto nel modo seguente. Abbiamo individuato un campione significativo di Stati nelle principali aree geografiche interessate, specialmente l'Africa, seguita dall'America Latina, dall'Asia e dall'Europa Centro-Orientale (soprattutto Albania ed ex Jugoslavia). Abbiamo quindi selezionato alcuni Stati più importanti (per quanto riguarda l'Africa, stiamo lavorando sui paesi che hanno ricevuto i maggiori contributi: in primo luogo la Somalia, poi l'Etiopia e il Mozambico) e nell'ambito di ciascuno di essi abbiamo preso in esame

i progetti più significativi, per la maggior parte progetti infrastrutturali.

Per effettuare il controllo su questi settori a campione ci siamo avvalsi delle risultanze dei contratti presentati in allegato ai decreti di approvazione, ma abbiamo seguito anche altre vie, perchè un controllo che deve esprimersi in termini di efficacia, di efficienza, di economicità e di produttività, ove eseguito esclusivamente su atti, è scarsamente significativo. Dagli atti spesso si riesce a far vedere quello che si vuole, anzi in linea di massima si può dire che quanto più gli atti si presentano formalmente perfetti tanto più bisogna stare attenti, perchè esiste il pericolo che sotto ci sia qualcosa che non va, mentre viceversa quando essi sono redatti «a tirar via» è probabile che non vi siano irregolarità da coprire. I soli atti - dicevo - non sono sufficienti ai fini del controllo sulla gestione, quindi abbiamo seguito anche altre strade. Ci siamo avvalsi di accertamenti diretti che la Corte può effettuare e abbiamo seguito questo sistema per alcuni paesi dell'Africa, dell'America Latina, dell'Asia (per il momento, in misura limitata per quest'ultimo continente, ma il lavoro dovrebbe essere completato a breve). Non abbiamo invece effettuato alcun controllo per quanto riguarda l'Europa centro-orientale perchè lo stato di guerra esistente in quelle zone ha reso estremamente difficile se non impossibile un sopralluogo.

Altri elementi sono stati tratti dai rapporti delle varie società incaricate dalla Direzione generale di effettuare quel monitoraggio che avrebbe dovuto invece essere eseguito dalla Unità tecnica centrale e da quelle locali, che sono state costituite tardivamente e in misura molto limitata.

Ci siamo avvalsi anche dei rapporti degli esperti della cooperazione e delle relazioni che annualmente il Ministro deve presentare a consuntivo dell'attività svolta nel corso dell'anno.

L'impressione generale ricavata da questo controllo a campione è che il sistema, così come delineato dalla legge n. 49, non ha funzionato.

Sul punto penso che i giudizi espressi siano pressochè unanimi anche da parte degli altri interlocutori che sono stati sentiti dalla Commissione.

Le cause sono molteplici e mi limiterò ad abbozzarne alcune, salvo poi rispondere a richieste specifiche. Forse la prima causa è che il legislatore, nel disciplinare il settore della cooperazione allo sviluppo, si è fatto carico di concentrare il maggiore sforzo economico sui paesi più poveri (e questo è giusto), ma si è dato molto meno carico della struttura della Direzione generale, probabilmente pensando che questa dovesse adattarsi alle dotazioni finanziarie di volta in volta individuate e messe a disposizione con le varie manovre di bilancio.

Quindi, a seconda del dilatarsi o del contrarsi delle disponibilità, si era pensato che potesse far fronte alle relative esigenze organizzative e funzionali.

Si è così stabilito che la Direzione generale poteva avvalersi del personale del Ministero degli affari esteri, senza però prevedere un incremento di questo personale se non in misura molto limitata - una sessantina di elementi in tutto - per quanto riguarda l'attività di supporto all'Unità tecnica centrale.

Si è poi autorizzato un ampio ricorso agli istituti del comando e del collocamento fuori ruolo, che però non hanno dato la ricaduta che si sperava, perchè il personale che l'amministrazione è riuscita così ad acquisire è stato insufficiente ed inadeguato, se si tiene conto del rapporto miliardi trattati-operatori della cooperazione, che effettivamente per l'Italia risulta meno favorevole che per gli altri paesi donatori ed altresì del fatto che molti dei comandati e collocati fuori ruolo non avevano alcuna esperienza di cooperazione allo sviluppo.

Devo dire anche che il Ministero degli affari esteri è un Ministero che non ha grandi tradizioni di gestione; in buona sostanza l'attività del Ministero degli affari esteri riguarda altri settori, la politica estera, i rapporti di carattere diplomatico; aspetti gestionali ce ne sono pochi (per lo più di competenza della Direzione generale del personale e dell'Amministrazione). Quindi non esisteva un «retrotterra» tale da poter effettivamente alimentare speranze di alta capacità gestoria da parte della struttura stessa.

Ho detto che il personale messo a disposizione dal Ministero degli affari esteri era in numero limitato, ma anche il personale comandato e collocato fuori ruolo è risultato di numero di gran lunga inferiore rispetto a quello domandato, anche perchè non è stato previsto dalla legge un obbligo per le amministrazioni di aderire alle richieste di comando e di fuori ruolo; si è fatto così ampio ricorso agli apporti esterni attraverso contratti di diritto privato a termine, che sono stati e sono lo strumento attivato per provvedere alle esigenze della struttura tecnica, cioè della Unità tecnica centrale e delle Unità tecniche locali.

Devo precisare ancora che l'ottica del legislatore è stata ispirata soprattutto alla programmazione dell'attività di cooperazione: infatti noi troviamo programmazione sul versante finanziario, attraverso la legge finanziaria che triennialmente stabilisce le dotazioni; poi troviamo programmazione a livello dell'allora CICS (Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo) e adesso CIPE (Comitato interministeriale per la programmazione economica) per stabilire quali sono le aree prioritarie, i paesi di prima priorità, quelli di seconda priorità, quali sono i settori che si devono privilegiare e quanti sono i fondi da destinare alle varie forme di intervento; troviamo programmazione anche a livello di Comitato direzionale, attraverso i cosiddetti programmi-paese, che avrebbero dovuto studiare le realtà in cui si andava ad incidere; e poi troviamo programmazione addirittura a livello dei singoli interventi, delle singole iniziative, perchè per ogni iniziativa deve essere stabilito l'obiettivo da raggiungere, l'importo che può essere erogato e il termine per l'ultimazione della iniziativa stessa. Quindi si è in presenza di un settore molto programmato.

Per fare programmazione è necessario però approfondire prima la conoscenza dei vari dati e settori. Probabilmente negli intendimenti del legislatore vi era quello che si prevedesse un numero di paesi limitato con cui «fare cooperazione», sulla base di valutazioni non solo umanitarie ma anche di politica estera. L'articolo 1 della legge n. 49 del 1987 statuisce infatti che la cooperazione allo sviluppo è parte integrante della politica estera. Questo doveva essere probabilmente l'obiettivo. E la stessa legge all'articolo 13 aveva previsto che presso i paesi dichiarati prioritari venissero costituite delle Unità tecniche locali, le quali avreb-

bero dovuto studiare la realtà locale, accertare quali erano la situazione economica, la situazione finanziaria, la situazione politica, la situazione sociale, l'affidabilità del paese; contattare gli altri organismi donatori che operano nel settore e, attraverso questo sistema, raccogliere una serie di dati che potesse servire poi all'Unità tecnica centrale e agli altri organi della Direzione generale per creare quello che si definisce «programma-paese». Questo ovviamente doveva abbracciare un periodo abbastanza significativo, un periodo medio lungo, in modo da considerare le conseguenze dei vari progetti. Gli interventi «a pioggia» non servono a niente, come abbiamo avuto modo di accertare: il motivo principale del fallimento della cooperazione è forse proprio da collegare ad una azione frammentaria ed ai guasti che questa inevitabilmente comporta.

Senonchè si è verificato che, costituita la Direzione generale, essa ha dovuto prima assorbire e proseguire tutte le iniziative che erano state intraprese dal Dipartimento e dal FAI, con la conseguenza di dover impegnare non solo risorse ma anche energie lavorative nei vecchi settori.

La Direzione generale si è trovata inoltre in difficoltà nell'acquisire personale amministrativo altamente qualificato perchè, applicandosi alla Direzione generale stessa il decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967 che disciplina il Ministero degli affari esteri, i funzionari preposti agli uffici dovevano essere o diplomatici o amministrativi di quel Dicastero: quindi l'altro personale doveva essere personale di supporto. Ciò ha comportato che il personale amministrativo preposto a funzioni aventi rilevanza esterna è stato assolutamente insufficiente rispetto alle esigenze e non adeguatamente preparato, per cui si è dovuto far ricorso, non solo per studiare e stilare gli accordi - come era negli specifici compiti - ma anche per predisporre i contratti, al personale diplomatico ed anche al personale tecnico, che è stato praticamente utilizzato in mansioni improprie.

Ed infatti il legislatore è nuovamente intervenuto di recente con la legge n. 121 del 1994, con cui ha stabilito che fra i compiti dell'Unità tecnica centrale e di quelle locali non rientrano i compiti di gestione amministrativa e contabile. Ciò è la riprova che il personale in questione è stato utilizzato in maniera inadeguata.

Ovviamente, se il personale diplomatico era utilizzato per compiti amministrativi, poteva svolgere meno bene il lavoro di preparazione degli accordi e di contatto con gli altri paesi, anche perchè il detto personale è notoriamente soggetto ad un *turn over* pressochè biennale, per cui, quando un diplomatico comincia ad orientarsi nel settore della cooperazione, deve preparare la valigia per andare all'estero: e andare all'estero conviene molto (anche questo è noto), quindi in effetti nessuno cerca di rimanere più di due anni.

Io, nella relazione in corso di predisposizione, ho accertato che, per esempio, nel periodo di vigenza del Fondo speciale, in poco meno di otto anni si sono succeduti quattro direttori generali, quattro vicedirettori generali, quattro coordinatori amministrativi: la media di permanenza è di due anni.

Quindi non c'era possibilità di particolare approfondimento, da parte dei diplomatici, del settore amministrativo, nel quale peraltro i diplomatici stessi non sono molto addentro alle «segrete cose». D'altra

parte anche il personale tecnico, impiegato per svolgere compiti amministrativi, per la predisposizione di contratti, capitolati ed altre cose del genere, non poteva essere utilizzato per creare Unità tecniche locali, perchè queste debbono essere dirette da un esperto della Unità tecnica centrale e composte anche da altri esperti, della stessa Unità oppure reclutati attraverso una procedura concorsuale.

Pertanto cosa si è verificato? Che le Unità tecniche locali non sono state costituite subito ma ciò è accaduto, quando è accaduto, solo nel 1992, addirittura ad oltre cinque anni dall'entrata in vigore della legge. Le Unità tecniche locali sono state costituite in sei paesi e sono diventate operative in cinque, mentre i paesi con cui si è fatta cooperazione superano il centinaio (sono esattamente 118). Quindi praticamente non si sono potuti raccogliere i necessari elementi conoscitivi *in loco* da parte delle Unità tecniche locali e l'impossibilità di raccogliere questi elementi ha comportato che la Direzione generale e l'Unità tecnica centrale non hanno avuto i dati occorrenti per fare un minimo di programmazione. Non essendosi potuta fare la programmazione ed essendosi avuta, viceversa, inizialmente, la disponibilità di molti soldi, si è verificato un fatto atipico e anomalo, che cioè molte volte erano le imprese italiane che - rese edotte dalla relazione previsionale e programmatica, annualmente predisposta dal Ministro degli affari esteri, delle aree e dei paesi fra i quali si intendevano ripartire i fondi (insomma, dei paesi prioritari) - si rendevano promotrici, presso i paesi prescelti, di programmi strutturati che suggerivano a questi di presentare. Nell'ambito della normativa sulla cooperazione esisteva infatti un congegno perverso per cui, se il paese beneficiario, destinatario della cooperazione, segnalava un'impresa, motivando la scelta operata con particolari esigenze (che è sempre facile documentare per paesi che necessitano di tutto) la Direzione generale assegnava l'intervento e stipulava il contratto con quella determinata impresa. Tale sistema - fino all'avvenuta caducazione - ha comportato che la Direzione generale stessa, anzichè programmare, ha praticamente subito l'iniziativa delle varie imprese, e poichè essa non era in grado di fare una programmazione accurata, pur di realizzare qualche intervento, ha cominciato ad accettare le iniziative così proposte dai vari paesi in via di sviluppo.

La cosa più grave è stata che questi contratti sono stati in larghissima parte assegnati in forma diretta ed a trattativa privata.

I casi in cui si è ricorsi a gare più o meno informali - mi riferisco sempre alla componente a dono - si possono contare sulle dita di una mano. Quando noi contestavamo la procedura seguita ci rispondevano che esisteva una normativa che la disciplinava, che le particolari esigenze erano state dimostrate, che il paese aveva fatto presente che l'impresa aveva lavorato bene in precedenza e per questo era stata scelta e così via.

Tuttavia nel rapporto predisposto nel 1992 dalla «Commissione dei saggi» del Ministero degli affari esteri si ammette esplicitamente che la Direzione generale, anzichè fare programmazione, applicava quella che è stata definita nello stesso documento come «logica di sportello»: ossia veniva elaborato dall'impresa italiana interessata un progetto, poi presentato al paese beneficiario, il quale in sede di commissione mista lo richiedeva ed otteneva. Così la Direzione generale stipulava direttamente

il contratto con l'impresa segnalata. Ciò - ripeto - si è verificato in numerosi casi.

Ma c'è qualcosa di peggio, e anche questo è stato testualmente dichiarato e riportato in documenti ufficiali, per cui non temo di essere smentito: la Direzione generale, essendo carente di personale qualificato che potesse predisporre i contratti, spesso si faceva preparare i contratti stessi dalle imprese, che erano molto brave nello stilarli, ovviamente a proprio favore. Ciò ha comportato che i contratti si sono prolungati indefinitamente nel tempo, al punto tale che si sono rese necessarie diverse varianti, tutte a vantaggio delle imprese, perchè, potendo queste usufruire, all'epoca, della revisione prezzi, più si allungavano i tempi e meglio era, e tutto ciò a danno della cooperazione.

Oggi esiste in questo settore un contenzioso spaventoso, tanto è vero che l'ex Ministro degli affari esteri Andreatta ebbe a dichiarare che buona parte dei nuovi fondi assegnati alla Cooperazione allo sviluppo sarebbero serviti per definire il contenzioso con le imprese. Queste ultime, finchè potevano farla da padrone, cioè segnalare direttamente il progetto e gestire il contratto, anche se la Direzione generale tardava a pagare, lasciavano correre. Quando però dopo il 1992 si è verificata un'inversione di tendenza, soprattutto con l'esplosione di Tangentopoli, e i fondi per la cooperazione sono stati contratti, per cui le imprese avevano scarsa possibilità di continuare ad operare in questo settore, allora è esploso il contenzioso. Esistono addirittura arbitrati per miliardi di lire in cui l'amministrazione è rimasta soccombente e notevolissimi interessi pagati dalla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo per i ritardi accumulati nel dare esecuzione ai contratti. Questo è il quadro generale che ha determinato una situazione disastrosa per la cooperazione.

Oltre a tale causa di disfunzione, ve ne sono state anche altre. Ad esempio, il fatto che si sia previsto agli inizi che la Direzione generale dovesse continuare a gestire i vecchi progetti in forza del disposto dell'articolo 38 della legge n. 49 ha fatto sì che ci si potesse concentrare poco sulle nuove iniziative. Indubbiamente non si potevano chiudere vecchi progetti in corso, ma ad esempio il progetto integrato di risanamento del Tana Beles in Etiopia, cominciato all'epoca della legge relativa ai fondi FAI, non è stato ancora concluso. Esistono progetti andati avanti per anni ed anni, iniziati addirittura all'epoca del Dipartimento, che sono ancora in piedi. Ciò ha determinato una certa confusione.

Con il nostro esame abbiamo constatato che le imprese erano per lo più le medesime, soprattutto per aree geografiche, e molto spesso si trattava di imprese a partecipazione statale. Nei confronti di alcune imprese si è dovuti arrivare alla rescissione del contratto, come è successo per il programma del Matam in Senegal, in quanto l'impresa non era in grado di gestire l'intervento. Un altro motivo di confusione è stato che si realizzavano i progetti proposti dalle imprese senza fare seri studi di fattibilità, si cominciava ad eseguirli e poi magari ci si accorgeva che non si poteva proseguire.

Una ulteriore causa che ha impedito una programmazione già di per sé difficile è stata il fatto che fin dal 1989 si era prevista la soppressione delle gestioni fuori bilancio. Ho già detto che i fondi gestiti dalla Direzione generale atenevano ad una gestione fuori bilancio. Pertanto

fare una programmazione pluriennale diventava complicato perchè si andava ad incidere direttamente su esercizi per cui era stata disposta la soppressione della gestione fuori bilancio. Uno dei fattori che ha reso disagiata la programmazione, ammesso che l'amministrazione avesse avuto la capacità di farla, era l'incertezza normativa. Per superarla si è ricorsi persino a sistemi del tutto atipici, come ad esempio prevedere, nelle varie leggi di bilancio, dal 1990 in poi, che il Ministro del tesoro, su proposta del CICS, potesse autorizzare i pagamenti a valere sugli esercizi successivi sul capitolo 4620 del Ministero degli affari esteri, il quale serviva ad alimentare il Fondo speciale e quindi di per sè non si prestava a questa operazione; ma se non si fosse trovato questo *escamotage* non si sarebbe potuta neppure tentare una programmazione per gli anni successivi. Ciò ha però implicato che fosse, in ultima analisi, il Ministero del tesoro ad operare le scelte e gli interventi pluriennali, e non più la Cooperazione allo sviluppo. Questo è stato un altro elemento di scollamento.

Un ulteriore fattore di «blocco» è stato quello determinato dalla legge n. 412 del 1991. L'articolo 3 di questa legge ha previsto la soppressione di quella famosa norma che consentiva eccezionalmente, in casi di particolari esigenze, come specificava il Regolamento, di procedere a trattativa privata con le imprese che fossero state designate dai paesi beneficiari. Siccome si trattava di un sistema diventato ormai ricorrente, il Parlamento decise di mettere un punto fermo e di sopprimere il comma 6 dell'articolo 15 della legge n. 49, introducendo una norma in cui si diceva che per la realizzazione di iniziative di cooperazione, con esclusione dei soli interventi straordinari e di quelli delle organizzazioni non governative, era reso in ogni caso obbligatorio l'esperimento della gara pubblica di aggiudicazione secondo la vigente normativa comunitaria.

Ciò ha comportato che la Direzione generale, la quale già era in difficoltà nello svolgimento delle gare secondo la normativa interna, alla normativa comunitaria si è pressochè fermata. Dopo l'approvazione della legge n. 412 del 1991 si è verificato infatti un blocco quasi totale dei programmi ordinari e le principali iniziative si sono concretizzate sul versante degli interventi straordinari, sottratti alla disciplina della nuova legge. Questo è un altro fra i motivi che hanno determinato una situazione di grande confusione e di stallo. Vi sono stati poi altri fattori che hanno influito collateralmente. Certo, da parte delle grosse imprese alle quali prima accennavo vi è stato un coinvolgimento di non so quali gruppi politici e di pressione dei paesi in via di sviluppo, e vi è stata anche una sensibilizzazione al problema della cooperazione da parte italiana, soprattutto nel tentativo di aiutare le imprese nazionali.

In effetti, una delle cause del fallimento della cooperazione allo sviluppo è stata quella che molte volte si è cercato di favorire le imprese italiane, talora a danno dei paesi beneficiari. Ciò nonostante che le varie leggi sulla cooperazione suggerissero e suggeriscano interventi triangolari. Vi è stato un caso, che abbiamo esaminato in occasione degli accertamenti diretti in America Latina, che può dirsi emblematico, relativo ad un programma finanziato per sopperire alla carestia determinata in Perù dalla siccità. L'Italia, aderendo all'invito dell'allora segretario generale delle Nazioni Unite Perez de Cuellar, peruviano, aveva varato un programma multilaterale, affidando le forniture di prodotti alimentari

al PAM (Programma alimentare mondiale). Quest'ultimo ha allora acquistato in Italia, tramite l'AIMA, farina ed altri prodotti, che sono stati portati in Perù. Nel momento in cui il carico, di diverse migliaia di tonnellate, è arrivato a destinazione, è stato direttamente venduto presso il porto di Callao, perchè si rischiava diversamente di alterare l'equilibrio economico interno. È accaduto così che la farina, che era stata mandata per sopperire alle esigenze alimentari, è stata venduta ed il ricavato è stato fatto affluire in un fondo di contropartita, che è stato poi utilizzato dai vari organismi locali che fanno cooperazione. Questi molto spesso hanno attivato il cosiddetto sistema «*food for work*» per cui hanno dato ai lavoratori prodotti alimentari a compensazione delle prestazioni professionali: prodotti alimentari che prima erano stati venduti e che quindi sono stati riacquistati un'altra volta. Al di là della macchinosità del sistema, giova ricordare che l'Argentina è uno dei principali paesi produttori di grano, per cui tanto valeva comprare il prodotto in quel paese vicinore, con sensibile risparmio.

Mi è stato chiesto se si è registrato qualcosa di buono nella cooperazione italiana. Noi lo abbiamo individuato nei piccoli programmi, spesso gestiti dalle organizzazioni non governative, soprattutto quelle del volontariato civile. In questi casi le risorse assegnate sono state fatte fruttificare bene, abbiamo avuto modo di constatarlo, ad esempio, in Kenya. Il programma piccolo è meglio gestibile e controllabile ed ha normalmente una ricaduta immediata, per cui fare una previsione e quindi una valutazione risulta più facile.

Inoltre, quando si tratta di programmi non molto appetibili dal punto di vista finanziario, anche l'intervento di «componenti esogene» - chiamiamole così - è meno probabile. Il più delle volte il tentativo di dirottamento e di utilizzazione distorta dei fondi si dirige sui grossi progetti, non su quelli di modesta consistenza finanziaria. In conclusione, qualcosa di buono è stato fatto nel settore dei programmi sanitari di limitata dimensione e nel settore della formazione. Viceversa sono emerse riserve (e l'autorità giudiziaria sta indagando in proposito) su programmi infrastrutturali molto cospicui, che sono stati circa 200, ma hanno assorbito più di un terzo delle somme stanziare per la cooperazione allo sviluppo.

Se mi è consentito, signor Presidente, vorrei dare ora alcune indicazioni, perchè in materia di cooperazione si registra una grande confusione, soprattutto per quanto attiene alla componente a dono. Le cifre che sono state messe in circolazione sull'entità dei fondi non sono corrette e spiego perchè. L'articolo 15, comma 9, della legge n. 49 del 1987 stabilisce che le somme non impegnate o non erogate, ivi comprese quelle accreditate alle rappresentanze diplomatiche all'estero, alla fine dell'esercizio confluiscono nella dotazione dell'esercizio successivo.

Ciò ha comportato che sono state fatte circolare delle cifre «gonfiate». Per esempio, poniamo che nel primo anno di gestione siano stati destinati al dono 3.000 miliardi e che a fine esercizio 1.000 ne risultino erogati, 1.000 impegnati e 1.000 non utilizzati: 2.000 miliardi passeranno all'esercizio successivo, anche quelli impegnati e non spesi, perchè la legge, dopo aver accennato a somme non impegnate, parla di somme non erogate. Ma se nel secondo anno vengono stanziati nuovamente 3.000 miliardi, ne risulteranno in totale 5.000: 3.000 di nuova de-

stinazione, più 2.000 dell'anno precedente. Così continuando, si arriva a cifre assurde.

Nel periodo di gestione della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo qui preso in considerazione, cioè - ripeto - nel periodo fra il 1° marzo 1987 ed il 31 dicembre 1994, sono stati stanziati 34.700 miliardi a favore della cooperazione. Di essi, 13.700 miliardi sono stati destinati al dono, 7.500 miliardi erogati a titolo di credito di aiuto e 13.500 miliardi riservati a contributi obbligatori agli organismi internazionali, contributi all'AIMA, contributi vari ad istituti che svolgono attività di cooperazione in Italia, nonché ad aiuti comunitari, che sono stati molto consistenti, ed a partecipazioni a banche internazionali.

Però, se andiamo a verificare i dati contenuti nei documenti divulgati, vi si legge che i fondi destinati al dono sono stati circa 10.000 miliardi in più di quelli innanzi indicati, proprio per effetto del sistema di sommatoria di cui prima dicevo. Quindi è necessario depurare il totale da altri dichiarato delle cifre in esubero per ottenere dati corretti.

PRESIDENTE. Dottor Balsamo, la ringrazio (e penso di interpretare in proposito il pensiero dei colleghi e dei consulenti della Commissione) per la precisione, la scioltezza e direi anche la disinvoltura con cui ha ampiamente aperto il repertorio, effettuando al riguardo un esame autoptico.

Noi però pensavamo, anche alla luce delle acquisizioni fatte in precedenza, di trovare nelle sue parole, nella sua testimonianza, qualche notizia più toccante. Sinceramente alcune rivelazioni appaiono allucinanti. C'è stato un sovvertimento totale; le imprese hanno assunto direttamente il potere decisionale, sono state le protagoniste assolute, dominando il campo su tutti i fronti. Questa patologia devastante ci fa capire molto bene come ciò fosse incompatibile con la stessa sussistenza della cooperazione.

Oggi noi, rispetto a tale situazione, siamo impegnati responsabilmente. Le indagini sul fronte giudiziario sono pervenute a risultati eclatanti; ricordo in proposito che in una precedente audizione la dottoressa Gualdi ci preannunciò un evento che poi si è puntualmente verificato a distanza di alcuni giorni. Il nostro stupore era quindi motivato.

Altrettanto stupore proviamo adesso, perchè la situazione è stata del tutto anomala, ma vi era quasi la consapevolezza di poter gestire la cooperazione nei termini in cui è avvenuto. I risultati sono stati pessimi perchè il settore si è ritrovato su un binario morto e in questi ultimi anni la situazione è divenuta molto precaria.

Noi vogliamo un rilancio della cooperazione, che è strumento fondamentale di solidarietà umana e anche di politica estera. Dobbiamo però invertire la rotta, dobbiamo dare indicazioni fattive. Le notizie che lei ci ha fornito sono assai importanti per costruire in prospettiva le nostre indicazioni e le nostre strategie di rinnovamento e di garanzia per il settore.

Indubbiamente si è registrata un'ampia partecipazione di imprese, che erano poi sempre le stesse; tra di esse vi erano anche quelle che agivano, non dico in posizione di monopolio, ma certamente di dominanza. Sul punto gradiremmo ulteriori delucidazioni per focalizzare alcuni aspetti.

Capisco i problemi posti dalla precarietà delle strutture, dalla carenza dell'organico, ma le verifiche eseguite a campione, come gli interventi a pioggia, non sono mai qualificate.

BALSAMO. Dipende dal campione preso in esame.

PRESIDENTE. Si può scegliere un campione foriero di buoni sviluppi, ma altre volte il campione è fuorviante e compromette una diagnosi precisa.

Comunque sia, le indagini si sono svolte in questi termini. Noi però vorremmo uscire un poco dal contingente per puntare su un obiettivo più forte e fare una sintesi dell'intera problematica, che è molto vasta, o per lo meno puntare lo sguardo su qualche gruppo di imprese che avevano quasi un monopolio, perchè erano sempre le stesse quelle che venivano di volta in volta incaricate.

BALSAMO. Per aree geografiche è risultato confermato dalle indagini svolte che molto spesso erano le stesse imprese a gestire le iniziative di cooperazione.

Se mi è consentito, vorrei però aggiungere ancora qualcosa.

PRESIDENTE. Sì, con vivo piacere, è bene che indichi lei le questioni su cui è opportuno concentrare le attenzioni.

BALSAMO. Devo ribadire che ovviamente le mie sono valutazioni personali che dovrò sottoporre alla Sezione del controllo: valutazioni quindi che, al limite, potrebbero anche non essere confermate.

Pertanto la Commissione d'inchiesta, che ha i poteri dell'autorità giudiziaria, ha chiesto il mio parere ed io glielo ho dato.

Mi è sembrato di aver capito (se ho capito male, me ne scuso) che vi è un'opinione secondo la quale, probabilmente, dinanzi a questa situazione, la Corte dei conti non avrebbe fatto tutto quello che poteva e doveva. Allora io vorrei precisare che quando si opera in sede di controllo successivo si può, come lei ha detto bene, signor Presidente, prendere atto che una situazione si è verificata, ma si può raramente correggerla, perchè se gli effetti sono stati prodotti in realtà non è che si possa fare molto per modificarli: *factum infectum fieri nequit!*

PRESIDENTE. Io ho parlato di autopsia, però il responsabile può essere individuato!

BALSAMO. Per quanto riguarda l'attività del settore di competenza della Corte dei conti, tengo a precisare alcune cose.

Quando si fa il controllo sui singoli atti, normalmente esso riguarda per lo più la procedura; quindi, allorchè la procedura viene rispettata, sotto il profilo della legittimità si può dire ben poco. Sui contratti stipulati in grandissima prevalenza a trattativa privata abbiamo rilevato moltissime volte che non andavano bene per mancanza di condizioni obiettive, ma ci veniva opposto che c'era una legge che consentiva tale sistema; è tanto vero che c'era, la legge, e con carattere così pesantemente derogatorio rispetto alla norma, grazie anche al Regolamento di esecu-

zione, che poi il legislatore l'ha soppressa, perchè in base ad essa l'amministrazione poteva - come più volte ricordato - in caso di particolari esigenze, procedere alla conclusione dei contratti, oltre che a trattativa privata, in via diretta: e lei capisce, signor Presidente, che quando si va ad operare in paesi che hanno bisogno di tutto, le particolari esigenze emergono sempre.

Devo aggiungere poi, per quanto riguarda le pronunce della Corte dei Conti in sede di controllo, che esse non hanno il risalto che può avere una sentenza della giustizia penale, perchè ovviamente, quando si arriva ad adottare dei provvedimenti restrittivi della libertà personale, pur se giustissimamente, la cosa fa più scalpore di quanto possa farne una deliberazione della Corte dei conti.

Sotto questo profilo, a volte si è contestato alla Corte dei conti di non aver individuato fenomeni distorsivi. Al riguardo mi corre l'obbligo di precisare, in primo luogo, che la maggior parte delle indagini penali, per quello che ne so, riguardano il credito di aiuto più che il dono vero e proprio: credito d'aiuto che la Corte dei conti, almeno per quanto mi riguarda, non è in grado di controllare.

In secondo luogo devo puntualizzare che dalle indagini condotte è emerso che, se non ho capito male, se c'erano delle deviazioni o distorsioni, queste si verificavano prima che fosse posto in essere il contratto, cioè nella fase della trattativa: e in questi casi la situazione ci sfuggiva completamente, perchè, operando sugli atti, noi non avevamo la possibilità di esaminare e valutare tali aspetti.

Per quanto riguarda poi l'assunto che l'azione della Corte dei conti in sede di controllo non è stata abbastanza incisiva, devo dire che la Corte, nella detta sede, deve esaminare la legittimità e la regolarità degli atti e della gestione; non deve considerare invece aspetti che non le competono, quali quelli concernenti l'esistenza di figure di reato o di danno erariale. Però posso anche aggiungere che ogni volta che noi abbiamo rilevato delle fattispecie che potevano dare luogo a seri dubbi sotto il profilo della correttezza penale, le abbiamo sempre segnalate alla Procura della Repubblica di Roma, così come abbiamo sempre segnalato alla Procura generale della Corte dei conti tutte le fattispecie che a nostro avviso potevano dare luogo a danno erariale. La Commissione, signor Presidente, domani sera sentirà il collega della Procura generale della Corte dei conti, al quale potrà chiedere se la Procura stessa abbia lavorato o meno anche sulla base delle rilevazioni che noi abbiamo fatto.

Quindi noi riteniamo di aver fatto il nostro dovere. Purtroppo non lo abbiamo fatto sempre tempestivamente perchè il controllo è di tipo successivo e perchè i rendiconti spesso sono arrivati con ritardo; inoltre vi è la necessità di svolgere una certa attività di accertamento, una certa attività istruttoria, e così via, che richiedono i tempi necessari.

In tema di cooperazione allo sviluppo, so che la Commissione sta indagando sull'applicazione sia della legge n. 38 del 1979 sia della legge n. 73 del 1985 sia della legge n. 49 del 1987. Per quanto concerne le leggi nn. 38 e 73, ho depositato dei documenti in cui la Commissione, se avrà la compiacenza di leggerli, troverà tutto quello che vuole trovare. Per quanto riguarda invece la gestione della Direzione generale ex legge n. 49, ho detto che stiamo ancora ultimando le nostre indagini, che nel

corso dell'anno concluderemo per il periodo compreso fino al 31 dicembre 1994 (siamo a metà 1995, per cui mi sembra che siamo quasi nei termini) dicendo quello che dobbiamo dire sul Fondo speciale per la cooperazione allo sviluppo che a quella data è venuto a cessare.

Quindi ritengo di poter affermare che effettivamente noi il nostro dovere abbiamo cercato di farlo.

PARAGGIO, consulente. Dottor Balsamo, vorrei che precisasse quando ha assunto l'incarico lei, perchè questo forse può servire a capire anche le ragioni dell'intervento. Dunque le domando quando ha assunto lei l'incarico, quale attività è stata svolta prima e quale è stata svolta dopo. Forse questo può aiutare i presenti a capire i problemi di cui trattiamo.

BALSAMO. L'Ufficio di controllo presso la DGCS, che ha dovuto esaminare anche gli atti delle precedenti strutture operative, relativi al periodo compreso tra il 1981 e il 1987, è stato costituito nel 1987. Io ho assunto le funzioni di Consigliere delegato al controllo presso il detto ufficio nel mese di agosto del 1991; in quel momento il lavoro di controllo era fermo al 1981, perchè era stato definito il consuntivo di tale anno (ricordo che bisogna aggiungere anche gli anni in cui ha operato il FAI).

Nel mentre ringrazio per la domanda che mi dà la possibilità di chiarire (in fin dei conti non posso ricordare tutto, perchè sono tante le vicende) preciso che, nell'esercizio del controllo, il nuovo ufficio ha dovuto dare la precedenza all'esame delle questioni concernenti il Dipartimento per la cooperazione allo sviluppo e poi di quelle del FAI, per problemi connessi alla incombente prescrizione dell'azione di responsabilità amministrativa. L'Ufficio ha dovuto riesaminare anche tutta la gestione condotta dal 1987 fino al 1990 (nel 1990 il mio predecessore si è ammalato e poi è morto), perchè si era verificato che la gestione per la cooperazione allo sviluppo era stata ritenuta inizialmente una gestione fuori bilancio, di mera cassa; ciò aveva comportato che erano stati assunti impegni, in sede di commissioni miste, per qualche cosa come tre volte le disponibilità finanziarie effettivamente esistenti; a questo punto è intervenuta la Sezione del controllo che, facendo perno sul comma 9 dell'articolo 15 della legge n. 49, che parla di atti di impegno, ha affermato che la gestione in questione era una gestione mista, cioè di competenza e di cassa, per cui si poteva impegnare e spendere solo quello che si aveva. Ripeto che si era verificato, in un certo periodo, che gli impegni assunti avevano superato i 20 mila miliardi rispetto ad una disponibilità di poco meno di 9 mila miliardi. Tutto questo ha determinato che le scritture contabili sono state nuovamente reimpostate dal 1987 al 1990 (la deliberazione della Sezione del controllo è della fine del 1989) per cui, quando io sono arrivato, mi sono trovato fermo, come dicevo, al 1981.

Ho dovuto rivedere tutta la situazione gestoria dal 1981 al 1991 - anno in cui, ripeto, sono arrivato - per poi considerare gli anni successivi, perchè praticamente anche quello che era stato già esaminato doveva essere riconsiderato sulla base della nuova impostazione delle scritture.

PRESIDENTE. Noi abbiamo recepito anche questo passaggio, che era fondamentale conoscere perchè a quel punto il discorso passava su un altro versante altamente impegnativo e pertanto era giusto chiarire questo aspetto.

Sinceramente le riconosciamo, dottor Balsamo, di aver scoperchiato stasera quella pentola che conoscevamo da tempo: volevamo il riscontro che lei ci ha fornito in un certo modo, anche con la consapevolezza di trovarci di fronte al «delitto perfetto», diciamo, nel senso di dire che tutto è avvenuto rispettando le normative vigenti; la legge era quella, poi è stata soppressa, poi altre leggi hanno autorizzato altre cose e tutto avveniva in grande regolarità...

BALSAMO. Regolarità no, però...

PRESIDENTE. Peraltro il vostro compito era quello di controllare la legittimità degli atti senza entrare nel merito, quindi a questo punto si pongono molti quesiti.

Poichè non voglio togliere tempo (per il momento mi sono limitato ad esprimere soltanto alcune valutazioni generali) ai colleghi, che avranno domande importanti da fare, mi riservo eventualmente di intervenire di nuovo in seguito e lascio la parola agli altri colleghi.

GREGORELLI. Dottor Balsamo, ascoltando la sua relazione, mi è sembrato di cogliere in lei, dinanzi a questo circolo vizioso che ci ha illustrato, una rassegnata impotenza, non come difetto, ma quasi come virtù evangelica, dandoci l'impressione che vi sia stata un'epoca in cui le cose avvenivano per miracolo, in cui le aziende italiane andavano in un paese del Terzo mondo, dicevano di avere un prodotto da collocare e il paese avanzava una richiesta alla Direzione generale, la quale era impotente, mancando di contabili e di strutture che avrebbero dovuto essere invece previste. È paradossale davvero che questo paese che pensa a tutto, anche alle madonne che piangono, non avesse pensato a fornire la DGCS dei necessari strumenti burocratici!

Ma nel circolo vizioso che lei ci ha descritto manca un passaggio: non era un caso che la Direzione generale del Ministero degli affari esteri operasse in questo modo, perchè da quel che abbiamo potuto sapere fino ad oggi, e che forse lei stesso sa, probabilmente esistevano dei referenti politici in Italia ai quali le ditte si rivolgevano, per essere indirizzate, per poi rivolgersi alla Direzione generale che dipendeva, a sua volta, dalla politica. È questo, a mio avviso, l'anello mancante: le decisioni politiche.

Ho avuto una breve esperienza come membro della Commissione bilancio nella XI legislatura e qualche volta sono stato relatore sui pareri della Corte dei conti. Ad esempio, ricordo il caso dell'Ente cinema; non è vero che simili situazioni non facessero clamore. Quando la Corte dei conti esprimeva, anche se dopo tanti anni, su bilanci di enti, che erano poi ricompresi nei bilanci dello Stato, il proprio parere negativo, noi ci comportavamo di conseguenza.

E vengo alla mia domanda. La Corte esercitava, sia pure in fase successiva, con tutte le limitazioni cui lei ha fatto riferimento, un controllo. Ma il suo intervento è tuttavia chiarificatore, rappresenta il rico-

noscimento di una diserzione, di una latitanza. Quando lei ci dice, se non ho capito male (purtroppo sono solo un ragioniere), che sapeva che venivano trasferiti in un esercizio successivo gli impegni...

BALSAMO. Cosa intende dire?

GREGORELLI. Quando lei dice che nel 1991 è riuscito a sistemare situazioni pendenti dal 1981, in realtà afferma che questa disattenzione e questo disservizio si erano manifestati anche nell'organo di controllo, e questo ci preoccupa. Ciò giustifica lei, la rende nobile per il peccato coraggioso che ha avuto di essere qui, ma questo controllo è mancato, perchè altrimenti molte cose non sarebbero accadute, ed è giusto che ce lo diciamo qui, perchè forse qualche campanello d'allarme c'era già. Non a caso lei salva - guardi cosa le capita di dover fare - in un frammento di positività soltanto le organizzazioni non governative per i piccoli progetti, e sono quelle attualmente in sofferenza perchè le stiamo affamando. Le Ong sono dei mendicanti alla porta di questa grande abbuffata di 13.700 miliardi - tolti gli 11.000 miliardi cui lei faceva riferimento. Ora noi parliamo di quanto previsto in due manovre del Governo Dini e una del Governo Berlusconi; si immagini a quanto ammontavano le manovre quando era Ministro del bilancio Cirino Pomicino!

La sua relazione è di una rassegnata fatalità di fronte ad una situazione che rendeva invisibili le colpe della politica. Ho apprezzato però la sua risposta ad una breve provocazione del Presidente. Io ho dato, dottor Balsamo, una veloce scorsa al suo documento; fra i casi che lei segnala, me ne interessa uno in particolare, quello del Kenya, dove una impiegata di Ambasciata gestiva i soldi. Il collega Bergamo ha invece maggiori informazioni sul Perù. Il documento che lei ci ha trasmesso dà una risposta, se mi consente, molto curiale nella forma, ma sostanzialmente mostra tutta la situazione, un po' allo stesso modo in cui vivevano ai nostri tempi il rapporto con la nudità, coperta di veli. Lei, dicevo, ci mostra perfettamente la situazione; forse vi è stato qualche momento in cui questi controlli contabili, sia pure successivi, sono venuti meno. Sarebbe importante, se vi sarà tempo sufficiente, che lei ci dicesse cosa è avvenuto dal 1981 al 1991 e anche, se può, se è stata mai fatta una verifica tra i progetti finanziati e quelli bocciati. Non vi è un elenco di ditte che ricorrono troppo sovente? Possibile che non sia mai scattato un campanello di allarme, che inducesse il presidente della Corte Carbone o altri a segnalare al direttore della cooperazione (poichè esistono anche i rapporti informali fra autorità di controllo) che erano sempre gli stessi ad operare e che bisognava stare attenti? Questo non è mai accaduto? Ma alla fine cosa faremo, ci arrenderemo tutti e andremo in Parlamento a dire che in questo paese c'è stato un periodo in cui, per questo settore, tutti hanno guardato dall'altra parte come le scimmie che si chiudono gli occhi e si tappano le orecchie e la bocca? Certamente non faremo una bella figura!

FALQUI. Dottor Balsamo, risparmio le considerazioni parallele e contigue che si possono fare sulla sua relazione. Come ha già fatto presente il collega Gregorelli, del quale condivido interamente l'intervento, si potrebbe mettere in discussione la credibilità di un

organo così importante nella valutazione della trasparenza di conti e meccanismi.

La mia domanda si collega all'ultima parte dell'intervento del senatore Gregorelli. Risulta che la maggior parte degli appalti sono andati a consorzi temporanei di imprese, ovviamente finalizzati e costituiti *ad hoc*.

BALSAMO. Senatore Falqui, vorrei capire bene a cosa si riferisce per risponderle. A me sembra che nel rapporto sia stato messo in evidenza tutto quel che è emerso, e ce n'è a iosa per fare critiche in abbondanza. Se lei mi segnala gli aspetti che l'hanno lasciata perplessa, io posso risponderle.

FALQUI. Non mi hanno lasciato perplessa; voglio solo insistere su un punto che lei stesso ha affrontato. Alla Commissione è stato trasmesso un rapporto che non è stato facile acquisire. Nella banca dati, che i nostri consulenti hanno esaminato su mandato specifico della Commissione, non compaiono i nomi delle imprese che operavano sempre e comunque nei paesi in cui si interveniva (mi sembra che in un passaggio del suo intervento lei dicesse che ad operare in questi paesi fossero sempre le stesse dieci imprese).

BALSAMO. Ad esempio, se legge il rapporto sull'America latina, sono indicati nomi e cognomi.

FALQUI. Ho letto altri rapporti.

BALSAMO. Vorrei precisare inoltre che le valutazioni sul piano penale non spettano alla Corte dei conti.

FALQUI. Io chiedo se la Corte dei conti abbia individuato queste imprese.

BALSAMO. Certo, infatti sono state indicate nel rapporto. Quel che è stato riportato in quel documento è reale ed è stato constatato *in loco*. Più chiari di così non si poteva essere.

PRESIDENTE. Forse il senatore Falqui vuol dire che non si è proceduto contro queste ditte.

BALSAMO. Queste ditte erano state scelte, avevano stipulato dei contratti, procedevano regolarmente. Perché bisognava intervenire penalmente contro di loro?

FALQUI. Quindi lei sostiene che è acquisibile la documentazione che individua con precisione la «geografia» di quelle imprese che, come lei ha affermato, prendevano sempre tutto?

BALSAMO. Ho preparato i rapporti in sede di accertamenti diretti, perché sia possibile riferire alla sezione di controllo e quindi al Parlamento. Tali rapporti mi sono stati richiesti (e penso a diritto) da questa

Commissione, alla quale sono stati puntualmente trasmessi. Lì c'è scritto tutto, sono indicate le singole imprese.

PRESIDENTE. Dottor Balsamo, lei è stato molto deciso e chiaro. È stato encomiabile sotto questo aspetto, però per noi la situazione è altamente stimolante e ci consentirà di rivolgerle alcune domande particolari. Ci troviamo di fronte a delle rivelazioni eclatanti: risulta coinvolto perfino un alto ufficiale dei carabinieri, un personaggio di prestigio e impeccabile; è un po' sorprendente.

Qualche domanda forse non sarà pertinente, ma è sempre finalizzata a fare ulteriore luce sulla vicenda.

FALQUI. Sollecitavo ad indicare il nome di queste imprese perchè il dottor Balsamo ci rimandava ad una documentazione.

BALSAMO. Come ho già detto, sono documenti già trasmessi alla Commissione, che ne aveva fatto richiesta. Io ho specificato che si tratta di atti istruttori ancora non definiti, ma la Commissione parlamentare d'inchiesta li ha ricevuti.

PRESIDENTE. Le rinnovo il ringraziamento che già le rivolsi per la piena disponibilità da lei manifestata al riguardo.

AGNALETTI. Al dottor Balsamo desidero rivolgere un ringraziamento perchè, come diceva il Presidente, ha scoperchiato una pentola che comunque già conoscevamo.

La domanda che intendevo porre in parte ha già ricevuto risposta per quello che è stato fatto notare al collega Falqui.

In sede ristretta avevo chiesto di prendere in visione i fascicoli per individuare i nomi delle imprese. Il dottor Balsamo ha detto che si trovano già presso la nostra Commissione. Noi, quindi, dobbiamo solo lavorare, perchè i gruppi di lavoro sono già stati costituiti, gli esperti sono a nostra disposizione e il materiale è pervenuto.

PRESIDENTE. Vorrei comunicare ufficialmente che i documenti in questione sono stati trasmessi dal dottor Balsamo molto tempestivamente; si trovano presso gli uffici della Commissione, non sono fotocopiabili, ma sono consultabili e a disposizione di tutti i Commissari.

AGNALETTI. Personalmente avevo proposto di eseguire accertamenti a campione, perchè è difficile verificare tutta la massa degli atti relativi alla progettazione e gli importi globali. Se si devono esaminare, ad esempio, progetti per 1.000 miliardi, è ovvio che l'indagine dovrà essere indirizzata su quei due che magari, sommati fra di loro, assumono una consistenza di 750 miliardi. Il metodo di lavoro proposto coincide appunto con quello che ci è stato esposto dal dottor Balsamo.

BALSAMO. Tenga presente signor Presidente, che il campione che abbiamo esaminato abbraccia circa la metà degli interventi della cooperazione e riguarda i paesi più importanti (solo per l'Etiopia vi è un programma di quasi 500 miliardi). Abbiamo fatto quello che abbiamo po-

tuto; d'altra parte bisogna considerare che il controllo sulla gestione è stato introdotto praticamente a fine 1993.

PRESIDENTE. In effetti il punto nevralgico dell'intera politica della cooperazione, così come degli sprechi e della patologia riscontrata, poggia decisamente su questo versante.

Le riconosciamo la disponibilità manifestata, la forbitezza nell'esposizione e la convinzione profonda con cui ci ha riferito alcune notizie. Noi però abbiamo la necessità pressante di andare oltre, perchè questo - ripeto - è il punto nevralgico. Non a caso abbiamo differito l'audizione della Corte dei conti rispetto alle altre, poichè volevamo acquisire dati per poter poi effettuare riscontri e valutazioni.

Il fallimento della cooperazione ha avuto effetti devastanti, al punto che l'ultima legge finanziaria ha messo a disposizione del settore risorse irrisorie. A questo punto, al di là delle norme di legge, che comunque hanno garantito lo svolgimento delle procedure e hanno consentito la realizzazione di alcune opere in un determinato ordine, noi che abbiamo la responsabilità di elaborare un articolato per modificare la disciplina vigente avremmo bisogno di sapere qualcosa di più rispetto a quanto lei ci ha riferito, che per noi è comunque molto importante e d'altra parte resterà agli atti. Dobbiamo non soltanto fare una diagnosi, ma individuare una soluzione.

Queste notizie, che per noi sono veramente scottanti, in effetti si inseriscono perfettamente in una situazione condotta in certi termini, che non poteva non concludersi in quel modo. Le ditte, fra l'altro, hanno operato secondo norme di legge.

BALSAMO. Stanno vincendo tutti gli arbitrati!

AGNALETTI. Il dottor Aloisi ha ammesso che, non essendovi strutture legali adeguate, i migliori avvocati sono tutti dalla parte delle imprese e i contenziosi terminano sempre a loro favore.

PRESIDENTE. Questa Commissione deve dare una risposta forte. Dobbiamo trovare il modo di superare la subalternità in cui oggi si trova la politica della cooperazione.

BALSAMO. Il dottor Aloisi ha detto pure che i contratti li predisponavano le imprese in modo che nell'ipotesi di contestazione avessero sempre ragione. Addirittura erano previste, in certi casi, clausole vessatorie espressamente accettate.

AGNALETTI. D'altra parte il dottor Aloisi ha ammesso che il progetto, l'appalto, il capitolato, tutto veniva delegato all'impresa, che poi era non la vincitrice dell'appalto, ma l'appaltatrice.

BALSAMO. Questo coincide con ciò che ho detto anch'io.

PRESIDENTE. Era tutto già scontato.

AGNALETTI. Sì, era tutto già scontato.

BALSAMO. C'è una riprova testuale, allora, di quanto ho affermato.

Vorrei ora rispondere al senatore Gregorelli.

GREGORELLI. Prima di rispondermi, dottor Balsamo, mi lasci aggiungere una cosa.

Lei ha appena detto che noi siamo una Commissione d'inchiesta e abbiamo i poteri dell'autorità giudiziaria: ma cosa può fare una Commissione d'inchiesta che ha poteri giudiziari quando viene a sapere che la Direzione generale sapeva che le aziende si facevano i contratti e i capitoli? C'è bisogno che succeda qualche cosa in qualche punto per poter intervenire!

BALSAMO. Io infatti desidero fornire qualche risposta con riguardo a questo aspetto.

Lei ha accennato al fatto che probabilmente c'è stata una carenza, un ritardo della Corte dei conti e devo dire che in parte le sue considerazioni sono esatte, perchè sicuramente c'è stato un ritardo; però devo anche aggiungere che il sistema dei controlli non poteva dare più di quello che ha dato; e, se lei me lo consente, glielo vorrei dimostrare.

Il Parlamento ha operato una sua scelta, ha statuito che sull'attività di cooperazione allo sviluppo il controllo doveva essere successivo (all'epoca in cui è stata emanata la legge n. 49 del 1987 il controllo di legittimità era di norma preventivo) ed ha accettato che la Corte dei conti facesse quello che poteva così fare, cioè:

che riferisse allo stesso Parlamento, oltre che all'amministrazione, su tutte le problematiche e le questioni che non andavano, cosa che la Corte dei conti, per quanto riguarda il Dipartimento ed il FAI, ha regolarmente fatto e si accinge a fare per quanto concerne la Direzione generale;

che la Corte dei conti, rilevando irregolarità in sede gestionale, le segnalasse a chi di dovere per le iniziative di competenza, cosa che - ripeto - l'ufficio ha regolarmente fatto, perchè ha segnalato alla Procura generale presso la Corte dei conti tutte le ipotesi che, ad avviso dell'ufficio medesimo, potevano dar luogo a danno erariale; chiedete domani sera al collega Palumbi quante inchieste sono state promosse sulla base delle nostre segnalazioni;

che la Corte dei conti prospettasse alla Procura della Repubblica i fatti suscettibili di dar luogo a figure delittuose; e l'ufficio ha proceduto in tal senso ed ha corrisposto ad ogni richiesta della magistratura inquirente di trasmissione degli atti (questa è una Commissione parlamentare d'inchiesta con poteri giudiziari, quindi ritengo di poter riferire sul punto, non penso che vi sia un dovere di riservatezza).

Nella sostanza noi abbiamo fatto tutto quello che potevamo fare: più di questo non era cioè consentito fare. Nel caso del controllo preventivo si blocca l'iniziativa e questa non va avanti; nel caso del controllo successivo gli atti arrivano alla Corte dei conti, come dicono i toscani, «a babbo morto», cioè quando i fatti si sono già verificati: a questo punto, la Corte dei conti come deve operare? Deve soltanto

denunciare una situazione che non va e segnalare a chi di dovere per i rimedi consentiti: è quello che la Corte ha fatto.

Vorrei sapere se ho risposto alla sua domanda, senatore Gregorelli.

GREGORELLI. La Corte dei conti ha anche la capacità di dare un segnale politico attraverso i numeri, attraverso la contabilità.

BALSAMO. Lei ha perfettamente ragione, però, se mi consente, a titolo personale, le rispondo che io sono arrivato alla Cooperazione allo sviluppo alla fine del 1991; a gennaio del 1993, esattamente dopo più di un anno, abbiamo concluso i controlli effettuati con una pronuncia della Sezione di controllo che ha dichiarato la irregolarità di tutti i conti del dipartimento (riferiti a sei anni). Nel 1994, a distanza esattamente di un anno, abbiamo concluso i controlli anche sul FAI, con una deliberazione dell'organo collegiale che ha del pari dichiarato la irregolarità di tutti i rendiconti quadrimestrali del FAI, per una gestione di circa 1.900 miliardi.

GREGORELLI. Quello che sta dicendo è quanto volevo restasse a verbale.

BALSAMO. Queste cose le posso ripetere ogni volta che vuole!

Attualmente io, senatore Gregorelli, sto chiudendo i controlli su una gestione della Direzione generale che si è conclusa al 31 dicembre del 1994: un minimo di tempo ci vuole per fare questo lavoro.

Tenga presente che noi, in base alla legge n. 49, avremmo dovuto fare solo il controllo di legittimità in via successiva sugli atti. Abbiamo visto i rendiconti, ma ci dicevano poco, la legge del 1994 ci ha consentito di fare il controllo sulla gestione. A quel punto ci siamo messi in cammino, abbiamo cominciato a girare per il mondo per cercare di capire qualcosa di più (perché dalle carte non si capisce molto, senatore Gregorelli, di questo mi deve dare atto) e stiamo adesso stilando un rapporto che abbraccia quindici paesi, tra quelli che hanno avuto circa la metà dei contributi, e per ciascuno dei paesi abbiamo esaminato un numero di progetti che supera, in media, la metà dei fondi assegnati al paese stesso.

Pertanto mi sembra che effettivamente più di questo l'ufficio ed io non potevamo fare: forse dipenderà dalla mia pochezza.

CANESI. Le rivolgo una domanda molto breve, dottor Balsamo.

Volevo sapere da lei che valutazione dà dell'attività del dottor Imperatrice, che mi risulta essere stato presidente del comitato che aiutava a suo tempo il FAI presieduto da Francesco Forte.

BALSAMO. Mi dispiace, onorevole Canesi, ma non sono in grado di risponderle perché all'epoca io non ero alla Cooperazione; sono arrivato a fine 1991. Di questo comitato io effettivamente ho saputo poco; noi quello che dovevamo dire sul FAI lo abbiamo detto.

Io le sarei grato se lei avesse la compiacenza di leggere la deliberazione: sono 231 pagine, ci vuole un po' di coraggio per

affrontarne la lettura, però lì i problemi sono tutti quanti sviscerati e affrontati.

Conosco il dottor Imperatrice, che è un magistrato del Consiglio di Stato, ma non so di questo comitato perchè all'epoca non ero là; sono arrivato, ripeto, solo verso la fine del 1991.

PUGLIESE. Dottor Balsamo, lei, in questi due anni, dal 1992 al 1994, ha compiuto una serie di missioni per conto del suo ufficio e tra i paesi che ha visitato c'è stata anche l'Argentina.

Mi sembra che in questo paese si sia verificato un fatto un po' particolare che io vorrei che le ci raccontasse.

Mi riferisco a dei versamenti su un conto che doveva trovarsi presso l'Ambasciata italiana in Argentina e che in realtà lei non ha trovato, mentre questo conto invece fu poi trovato presso l'Ambasciata d'Argentina in Italia.

BALSAMO. Le chiedo scusa se la interrompo, ma ho già capito: si tratta dell'iniziativa riguardante il canale Bragado, per il quale si è verificato quanto segue.

La Direzione generale, oltre a procedere con i sistemi tipici della cooperazione, cioè attraverso i contratti affidati alle imprese italiane che realizzavano in luogo le iniziative, agiva anche in un altro modo.

Il sistema normale era grosso modo questo: la Commissione mista decideva sulle iniziative da portare avanti; poi si sceglieva il progetto da realizzare; sulla base del progetto interveniva normalmente un accordo tra i due paesi; dopodichè l'Italia stipulava un contratto con la ditta che doveva realizzare le opere *in loco*. Quindi i rapporti erano fra la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo e l'impresa italiana prescelta. Per il canale Bragado la situazione è stata diversa, perchè, anzichè procedere secondo i soliti schemi, c'è stato un accordo per il quale sono stati messi a disposizione del Governo argentino alcuni miliardi (mi sembra venti, adesso non ricordo con esattezza) per bonificare un canale che aveva dato luogo a degli straripamenti e quindi ad allagamenti delle campagne. Quindi la Direzione generale ha versato il detto importo in un conto in valuta estera aperto a favore dell'Ambasciata d'Argentina a Roma. L'Argentina ha contrattato direttamente con un'impresa italiana la realizzazione delle opere, quindi ha gestito l'iniziativa per proprio conto. Pertanto è stato direttamente il Governo argentino che ha fatto tutto; poi c'è stato, alla fine, un collaudo, a cui hanno partecipato anche dei tecnici italiani per verificare che l'opera fosse andata a buon fine: e abbiamo visto che effettivamente l'opera rispondeva alle esigenze.

La documentazione si trovava a Roma, perchè era in parte presso l'Ambasciata argentina in Italia ed in parte presso la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo.

PUGLIESE. Non è strano ciò?

BALSAMO. È strana un po' la procedura, perchè in questo modo la Direzione generale, anzichè gestire in modo diretto il programma, l'affida ad un paese terzo riservandosi un potere di controllo che è molto li-

mitato (perchè ovviamente in uno Stato sovrano non è che si possano andare a fare verifiche molto approfondite). Per quanto riguarda poi i controlli esterni, vengono ad essere posti così quasi nel nulla.

È una procedura che la legge ed il regolamento n. 177 consentono, ma che normalmente viene seguita per il credito d'aiuto, molto meno per il dono.

FALQUI. Dottor Balsamo, vorrei ritornare sullo stesso argomento che avevo prima affrontato e mi richiamo al *dossier* del viaggio effettuato dalla Corte dei conti in Argentina e Perù. Leggo un passaggio del documento, a pag. 181: «Non può nascondersi che qualche elemento di dubbio potrebbe emergere da circostanze indiziarie, quale, ad esempio, quella che all'epoca della trattativa la colorazione delle forze politiche al Governo dei due paesi era la medesima e quella che nella maggior parte delle iniziative della cooperazione in Argentina figurano con elevatissima frequenza le medesime imprese appaltatrici, sole od associate, coinvolte da espresse richieste dei paesi beneficiari».

BALSAMO. La prego, senatore Falqui, di leggere anche la frase successiva.

FALQUI. Il documento continua: «Ma trattasi evidentemente di indizi eccessivamente generici che non consentono e legittimano affermazioni di responsabilità di alcun genere e vanno lasciati all'apprezzamento di chi ha competenza e strumenti accertativi in materia».

BALSAMO. Si tratta dei progetti relativi alla metropolitana di Lima.

FALQUI. Poichè nel caso di imprese associate cambia la denominazione, in quanto vi è una nuova formazione di organizzazione di impresa, voi avete svolto delle indagini a questo fine? Avete preso in considerazione, ad esempio, i consigli di amministrazione?

BALSAMO. Certo, nel caso di associazione di imprese risultano le singole imprese; in questi casi vanno esibite le documentazioni antimafia di tutti i responsabili, perciò sappiamo chiaramente quali sono le imprese e coloro che le compongono; risulta anche dagli atti.

Nel caso da lei segnalato, sembra che il Presidente dell'epoca della Repubblica del Perù, García, sia stato inquisito dalla magistratura peruviana; ed è stata addirittura costituita una Commissione parlamentare d'inchiesta per indagare su questo progetto. Stando a quel che si è ricavato, le voci che circolavano circa possibili deviazioni erano però relative alla fase precedente alla conclusione del contratto.

FALQUI. Vi sono quindi note sia le imprese singole sia quelle associate?

BALSAMO. Nella relazione sono tutte indicate.

Quel progetto cui lei ha fatto riferimento è probabilmente poco proficuo, ma finora è stato portato avanti, ossia sono stati realizzati circa

nove chilometri di ferrovia su una percorrenza di circa quaranta chilometri. I materiali verificati, risultanti dal contratto, c'erano tutti; abbiamo percorso i nove chilometri e gli impianti sembrano davvero funzionali. Il problema che ci si pone è però che significato abbiano, su una metropolitana che deve abbracciare quaranta chilometri e portare dal sud al nord della città, nove soli chilometri. Gli utenti, anziché prendere quattro mezzi pubblici, ne prenderanno tre; sotto il profilo dell'utilità tutto ciò lascia molto a desiderare.

Devo però dire che i giudizi non sono del tutto negativi; c'è stata addirittura una impresa americana che si è offerta, per avere in gestione il primo tratto di ferrovia, di realizzare il secondo fino a raggiungere i venti chilometri. Se c'è un coinvolgimento di imprese straniere, evidentemente gli impianti non devono essere stati fatti male. L'opera però è di per sé, a mio avviso, scarsamente utile. Inoltre vi è il problema della probabile privatizzazione dei trasporti, per cui saranno imprese private ad avvantaggiarsi in larga parte dell'apporto della cooperazione. Tenga presente, senatore Falqui, che su 125 miliardi di lire 100 miliardi erano a credito d'aiuto e 25 a dono; il dono era quindi una parte piuttosto limitata.

In Argentina il problema più grosso che si è presentato è stato invece quello degli alloggi. In quel caso abbiamo davvero perso la faccia.

BARALDI, consulente. Non solo la faccia. Ho ispezionato sia gli alloggi sia il treno elettrico e ho verificato anch'io che il contratto è stato rispettato; peccato che non serva a niente.

Lei, dottor Balsamo, ci segnalava - ed è un punto che mi interessa perché riguarda le proposte per il futuro - il fatto che il controllo della Corte dei conti è solo successivo. Con compiti assolutamente diversi, vi è un organo che esercita un controllo *ex ante* al momento della apposizione del visto di ragioneria, ed è appunto la Ragioneria generale dello Stato. Quindi un organo di controllo *ex ante* esisteva. Il discorso non riguarda direttamente lei, ma forse potrebbe essere interessante capire dal rappresentante della Ragioneria cosa è avvenuto.

Lei segnalava inoltre che sul piano formale è sostanzialmente tutto legale a causa del famigerato comma 6 dell'articolo 15 della legge n. 49. A quanto ricordo, il comma 6 dell'articolo 15 della legge n. 49 non stabilisce in maniera esplicita che viene concesso il ricorso alla trattativa privata quando la ditta è segnalata dal paese, ma prevede che è concessa la trattativa privata in casi assolutamente eccezionali, la cui definizione veniva demandata al regolamento. Il regolamento stabilisce una serie di casi, fra cui quello da lei citato. Quando ho letto il regolamento emanato un anno dopo l'approvazione della legge, ho cercato di concepire un caso che non rientrasse nei criteri di eccezionalità e non l'ho trovato. Non era neppure immaginabile. Non so se questo non rappresenti una contraddizione fra la legge, norma di primo grado, e un regolamento che ne viola il mandato.

L'aspetto sul quale vorrei chiederle un parere, anche se non rientra nei suoi compiti (ma, considerata la competenza che ha in materia, potrebbe fornirci un suggerimento importante), è il seguente: lei ha sollevato il coperchio sul dono, e abbiamo tutti dinanzi a noi il panorama

che ne è venuto fuori. Dalle mie conoscenze, ho l'impressione che il panorama che potremmo vedere se qualcuno sollevasse il coperchio sui crediti di aiuto sarebbe probabilmente molto peggiore, soprattutto negli ultimi anni, quando con la legge n. 412 il dono è stato bloccato perchè si chiedeva la gara, e quindi tutto diventava o intervento straordinario o credito d'aiuto.

BALSAMO. Anche perchè non vi era il controllo della Corte e quindi si poteva procedere tranquillamente a trattativa privata, come si faceva prima.

BARALDI, consulente. Secondo lei, in che modo per la Commissione e per gli esperti è possibile capire cosa è avvenuto per i crediti d'aiuto?

BALSAMO. Per quanto riguarda il primo aspetto, sarò estremamente sincero. Quel regolamento cui lei ha fatto cenno è, secondo me, profondamente illegittimo in moltissime parti e non solo laddove prevedeva che «particolari esigenze» fossero sufficienti a legittimare la designazione da parte del paese beneficiario dell'ente esecutore, con stravolgimento del comma 6 dell'articolo 15 della legge n. 49 del 1987, che parlava invece di «eccezionalità» e faceva tra l'altro obbligo di segnalazione della medesima nella relazione del Ministro degli affari esteri al Parlamento. Vi è qualcosa di peggio: si è infatti in presenza di un regolamento che trova applicazione anche per fatti avvenuti sotto la vigenza di precedenti normative. Una disposizione del regolamento, l'articolo 22, ad esempio, stabilisce che le competenze economiche previste per le commissioni di valutazione spettano anche a quelle che hanno operato prima dell'entrata in vigore del regolamento stesso. Ho posto il problema: purtroppo mi è stato risposto che il detto provvedimento a carattere normativo era stato registrato, per cui non potevo più sollevare questioni attinenti alla legittimità del medesimo.

Quindi non sono stato in grado di fare niente. Il regolamento cui mi riferisco è il n. 177 del 1988 e sono perfettamente d'accordo sul fatto che dovrebbe essere riscritto.

Per quanto concerne la seconda questione, ritengo che fornire dei dati sulla cooperazione allo sviluppo che non abbraccino tutto il settore sia scarsamente significativo. Parlare così solo del dono non è esaustivo. Potrebbe invece essere molto utile ed opportuno creare un organismo all'interno della Corte dei conti, deputato ad elaborare una relazione sull'intero comparto.

Attualmente una parte degli interventi, quelli a credito d'aiuto, viene gestita dal Mediocredito centrale, il quale, per quello che ho potuto appurare, è ancora sottoposto al controllo della Sezione controllo enti. Il sistema è quello previsto dall'articolo 12 della legge n. 259 del 1958, relativa appunto al controllo sugli enti.

Il Mediocredito centrale, che è stato trasformato in società per azioni, è un istituto di credito che, in quanto tale, non dovrebbe essere più sottoposto al controllo della Corte dei conti, ma lo è ancora perchè svolge attività di vario tipo. Penso che qualche dato si potrebbe acquisire, anche se il collega che si interessa del Mediocredito centrale mi ha

riferito che le relazioni che gli pervengono dall'ente sono molto stringate. È possibile comunque avanzare richieste alla Sezione del controllo enti affinché approfondisca questo profilo.

Per quanto riguarda invece i più importanti rapporti gestori inerenti al Fondo rotativo, essi sono intrattenuti dal Ministero del tesoro. Per tali aspetti, quindi, ci si potrebbe rivolgere all'ufficio di controllo atti del Ministero del tesoro e per gli altri alla Sezione controllo enti.

Ho segnalato alla Corte l'esigenza di un raccordo fra le varie componenti, affinché quando si parla di cooperazione i dati - che proprio per la mancanza di tale raccordo spesso non coincidono - riguardino il settore nel suo complesso e sia possibile così avere una visione globale della situazione.

PRESIDENTE. A nome della Commissione, esprimo un compiacimento vivissimo per la perfetta riuscita dell'audizione odierna, ringraziando fervidamente il dottor Balsamo per la schiettezza, per la forbitezza e per l'eshaustività con cui ha risposto alle domande che gli sono state rivolte, tutte pertinenti e interessanti.

L'incontro tenutosi oggi è stato molto interessante; mi auguro che l'audizione che si svolgerà domani ci consenta di completare i nostri lavori.

I lavori terminano alle ore 19,50.

Il Consiglio propo... alla segreteria della Commissione parlamentare di inchiesta sulla attuazione della politica di cooperazione con i paesi in via di sviluppo

Doc. ETTORE LAURENZANO

