

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**

25° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 28 SETTEMBRE 1995

Presidenza del presidente deputato PROVERA

INDICE

Audizione del dottor Giuseppe Santoro, già responsabile della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo

PRESIDENTE	Pag. 3, 13, 16 e <i>passim</i>	SANTORO	Pag. 3, 16, 17 e <i>passim</i>
AGNALETTI	33		
CANESI	18, 19		
COPERCINI	21		
GREGORELLI	13, 17		
GRITTA GRAINER	24, 29		
PERIN	20, 23		
POZZA TASCA	30,31		

I lavori hanno inizio alle ore 14.20.

Audizione del dottor Giuseppe Santoro, già responsabile della direzione generale per la cooperazione allo sviluppo

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, l'ordine del giorno reca l'audizione del dottor Giuseppe Santoro, già responsabile della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo.

Ricordo che il dottor Santoro è diventato Inviato straordinario e Ministro plenipotenziario di seconda classe il 22 febbraio 1980; Inviato straordinario e Ministro plenipotenziario di prima classe il 7 settembre 1988 e Ambasciatore il 2 agosto 1991. Ha dunque percorso una carriera di tutto riguardo nell'ambito del Ministero degli affari esteri e credo che abbia alcune importanti cose da dirci circa la cooperazione. Nel dargli la parola lo ringrazio per essere intervenuto e per essersi dimostrato disponibile ad aiutarci a capire qualcosa di più sulla cooperazione.

SANTORO. Ringrazio il Presidente e apprezzo molto l'occasione che mi è fornita di estrarre dalla mia memoria esperienze che potrebbero essere utili alla Commissione, sia sotto il profilo conoscitivo, cioè per comprendere quello che è avvenuto nella cooperazione, sia sotto il profilo della possibilità di proiettare alcuni risultati di queste considerazioni in una prospettiva futura. Voglio aggiungere a quanto detto dal Presidente di aver ricoperto per due anni (nel 1991 e nel 1992) la carica di Direttore generale per la cooperazione allo sviluppo, di aver svolto nei due anni precedenti attività come Vice direttore per la cooperazione e nei due anni ancora precedenti come coordinatore, sempre nell'ambito della cooperazione. Prima ancora, per sei anni, sono stato capo dell'Ufficio Africa - Direzione degli affari economici del Ministero degli affari esteri - e nei cinque anni precedenti sono stato capo dell'Ufficio economico multilaterale - Direzione degli affari economici. Dunque qualche esperienza nel settore l'ho maturata.

Vista la natura della vostra Commissione, riterrei interessante soffermarmi soprattutto su quelle che sono state nel tempo le carenze e le storture della cooperazione italiana. Cercherò di fare delle considerazioni che talvolta potranno apparire elementari o ovvie e scontate, però si tenga conto che sono sicuramente il risultato di una esperienza diretta e quindi almeno sotto questo profilo potranno avere qualche valore. Nell'espone le mie considerazioni su carenze e storture cercherò di passare dal generico allo specifico, enumerandole progressivamente. Voglio però sottolineare che in questa progressione tenderei a scendere sempre più nello specifico.

La prima considerazione che può essere fatta è che la cooperazione italiana è cominciata molto tardi rispetto a programmi analoghi degli altri paesi europei. Noi abbiamo iniziato con circa dieci anni di ritardo e ciò ha creato una situazione profondamente anomala sia nel contesto

europeo sia in quello specifico italiano. Improvvisamente, poi, si è acceso un interesse a tutti i livelli all'inizio degli anni '80. Ciò ha avuto come conseguenza più diretta che sia l'impegno sia soprattutto gli stanziamenti per la cooperazione sono stati nel tempo estremamente discontinui e caratterizzati da un moto sussultorio. Si pensi che per la cooperazione si prevedeva all'inizio, nel 1980, una spesa di circa 70-80 miliardi l'anno. Improvvisamente si passò a 1.000 miliardi l'anno. Ricordo di aver dato personalmente, quando ero all'Ufficio multilaterale, questa notizia nel corso di una conferenza internazionale ad Ottawa. Tutti mi guardarono con gli occhi sgranati perchè il nostro paese improvvisamente decuplicava il suo impegno finanziario in quel settore e per questo non appariva troppo credibile. In questo modo anche nel positivo riuscimmo a non essere credibili. Sta di fatto che in un decennio si è passati da uno stanziamento di 1.000 miliardi ad uno di circa 4.000 miliardi, sempre - lo ripeto - in forma discontinua (voi ricorderete la vicenda dei 1.900 miliardi del Fai). Voglio anche evidenziare che questa discontinuità non si è manifestata solo con la tendenza ad aumentare nel tempo gli stanziamenti, ma anche con atteggiamenti opposti e ciò ha influito negativamente sulla possibilità di qualsiasi programmazione.

Un secondo aspetto riguarda la mobilità delle opzioni. La cooperazione italiana è stata contrassegnata da scelte e da decisioni di vario tipo, sia sotto l'aspetto geografico sia sotto quello del contenuto. Vi è stata cioè anche in questo senso una grandissima mobilità relativamente ai protagonisti della cooperazione non solo a livello politico ma anche ideologico. Tutto ciò ha influito sugli indirizzi e sulle scelte. Hanno partecipato infatti non solo le forze che di volta in volta hanno fatto parte delle coalizioni di Governo, ma anche quelle di opposizione e anche movimenti ideologici diversi: si pensi ad esempio ai vari movimenti cristiani, da Comunione e Liberazione a Sant'Egidio, all'*Opus Dei*, ma si pensi anche a istituzioni laiche legate a parti politiche e ideologiche diverse.

Un aspetto di questa diversità di scelte riguarda il piano geografico. All'inizio degli anni '80, fu privilegiata l'Africa australe (Mozambico e Angola). Successivamente si è passati, sempre in Africa, ad un interesse per il Sahel, una zona peraltro geograficamente e culturalmente lontanissima dall'Italia. Successivamente ci si è concentrati sul Corno d'Africa, a noi più vicino. Ma anche in quel caso vi fu una bipartizione tra Somalia ed Etiopia.

Passando all'America Latina, la scelta iniziale riguardò il gruppo andino. Successivamente ci si spostò nell'America del sud verso Argentina e Brasile, senza però trascurare l'America centrale. In un momento successivo si passò all'Asia, principalmente con riferimento alla Cina, ma non solo. Infine, la scelta forse più impegnativa, quella del Mediterraneo con Egitto, Maghreb, Tunisia, Algeria e così via.

Queste scelte dimostrano innanzi tutto una eccessiva dilatazione. Inoltre, sono state compiute in modo tale che di volta in volta ogni scelta successiva ha comportato un passaggio in secondo ordine di quella precedente, anche in questo caso con conseguenze negative sia sul piano politico, sia sul piano strutturale, sia sul piano della programmazione.

Accanto a questa varietà di scelte di ordine geografico e politico, vi è stata una grande sperimentazione delle forme di intervento. Infatti, ognuna di queste aree richiedeva interventi profondamente diversi. Si pensi ad esempio all'Africa australe, in cui si sono tentati interventi totalizzanti quale quello ormai noto realizzato in Mozambico con la diga di Corumana che avrebbe dovuto sovvertire completamente l'importazione economica di quel paese. Oppure, si pensi al Sahel dove sono stati inventati - non lo dico in senso negativo - i cosiddetti progetti agricoli integrati, che dovevano coinvolgere tutti i settori interessati in modo tale che in aree estremamente difficili e derelitte nulla fosse lasciato al caso. Anche questo era un progetto molto ambizioso.

Successivamente, nel Corno d'Africa, furono realizzati interventi soprattutto contro la fame.

Spostandoci verso i paesi andini, sono stati realizzati interventi soprattutto in relazione all'eccessiva urbanizzazione, mentre, nella parte meridionale (Argentina, Brasile), trattandosi di economie più sviluppate, gli interventi sono stati rivolti in favore della piccola e media industria.

Per quanto riguarda la Cina e l'Egitto, sono stati posti in essere grandi interventi industriali; in Tunisia interventi tali da incidere sulla piccola e media industria. In generale, si è trattato di una grande sperimentazione e improvvisazione e di una continua sovrapposizione di strumenti di intervento non sperimentati, abbandonati quando ancora immaturi, con le conseguenze negative che tutto ciò poteva comportare.

A queste caratteristiche - per entrare nello specifico - deve essere aggiunto un terzo aspetto abbastanza caratteristico della nostra cooperazione, un aspetto che ha avuto sicuramente un'influenza negativa: mi riferisco al peso eccessivo attribuito alla controparte politica, cioè al Governo del paese di volta in volta beneficiario. Tutto ciò ha una giustificazione in sé comprensibile. Infatti, in genere si ha a che fare con paesi ex coloniali, cioè con paesi che dopo la decolonizzazione sono stati retti da Governi molto centralizzati, soprattutto sotto il profilo economico. D'altronde, la cooperazione consiste in flussi finanziari pubblici ed è comprensibile che siano stati concordati con la controparte politica. Però a questo aspetto, appunto comprensibile, se ne sono aggiunti altri, come ad esempio una notevole varietà di attori e protagonisti politici da parte italiana. Pertanto, l'interesse a mantenere un dialogo con la controparte politica ha molto differenziato quasi interlocutori ed ha fatto sì che talvolta tale interesse portasse gli interlocutori italiani ad assumere nei confronti della controparte atteggiamenti eccessivamente positivi, estremamente favorevoli, anche al fine di propiziare l'atteggiamento magari per altre finalità di politica internazionale. Tutto ciò rientra, ripeto, in uno schema concettuale comprensibile per quanto riguarda il rapporto intergovernativo; però, per quanto riguarda la cooperazione italiana, ha assunto una valenza particolarmente negativa.

Infatti, la legge n. 38 del 1979 stabilì formalmente che la scelta del progetto o dell'iniziativa fosse esclusivamente di competenza della controparte e questa procedura, perdurata espressamente per un periodo di sei anni, ha creato alcune distorsioni negli atteggiamenti di fondo della controparte, e non solo; cioè, i Governi dei paesi nostri interlocutori si

sono abituati a considerare decisiva e definitiva la loro scelta del progetto o dell'iniziativa, dal momento che essa doveva essere solo, per così dire, recepita da parte italiana. Questa è una distorsione, che tuttavia deriva - ripeto - da una prassi precisa e da un'applicazione costante e pluriennale della citata legge n. 38. Ciò naturalmente ha influito non solo sull'atteggiamento dei nostri interlocutori e quindi dei paesi beneficiari, ma anche sulle imprese e sugli organismi esecutori, i quali con il tempo si sono abituati a ritenere come la difficoltà maggiore da superare consistesse nell'individuazione dell'iniziativa, d'accordo con il paese beneficiario, e quindi a non tener conto all'inizio di quello che poteva e doveva essere l'atteggiamento delle nostre autorità in materia di cooperazione.

D'altro canto è bensì vero che tale particolare aspetto aveva poi valenze ed implicazioni specifiche, per cui il paese beneficiario era tenuto a sopportare le spese *in loco* (questo è un aspetto estremamente importante) di ogni iniziativa e di ogni progetto. Naturalmente, tale prassi rispondeva ad un principio comprensibile da parte della cooperazione italiana e tendeva a saggiare la serietà della scelta della controparte, a cui si chiedeva di sopportare la manodopera e le forniture (appunto le spese *in loco*, che in taluni casi sono molto elevate); in tale ambito esisteva un'azione specifica delle nostre imprese per far sì che in qualche modo le difficoltà molto gravi per i paesi beneficiari potessero essere superate.

Faccio alcuni esempi elementari. Un impegno di questa natura era relativamente facile da affrontare per un paese come la Cina, che poteva certamente mobilitare migliaia di lavoratori e risorse importanti per far sì che il progetto infrastrutturale o industriale potesse realizzarsi sulla base delle forniture e del *know how* fornito dall'Italia. Questo non era altrettanto vero per paesi estremamente poveri o con strutture amministrative molto deboli, come il Mozambico, che potevano assumere determinati impegni in tal senso ma non erano in grado di mantenerli; o ancor più per quanto riguarda l'America latina, dove non esiste una forte centralizzazione a livello economico e quindi le opere *in loco* dovevano essere fornite dalle imprese private e pagate da Governi molto spesso non solvibili, i cui impegni finanziari risultavano sovente disattesi. Tutto questo faceva sì che, mancando la partecipazione sul posto della controparte, l'opera restasse a metà; il che, da un lato, ha complicato le cose ed ha prodotto anche conseguenze negative sulla realizzazione dei progetti, ma dall'altro ha naturalmente diffuso pratiche abbastanza distorsive per quanto concerne l'attività degli organismi esecutori.

Tutto ciò non poteva non influire sulla possibilità effettiva di attribuire, attraverso vere e proprie gare o iniziative similari, la realizzazione di progetti, nel senso di indebolire o rendere assai evanescente la *par condicio* che avrebbe dovuto sussistere per i diversi organismi esecutori, i quali si trovano in tale contesto ad avere possibilità e quindi capacità di realizzazione molto diverse. Tutto ciò, inoltre, si è ulteriormente aggravato per un altro aspetto, sicuramente non positivo, anzi fondamentalmente negativo, fin dall'inizio della cooperazione italiana: la scarsa differenziazione che vi è stata tra gli interventi di carattere umanitario e sociale e gli interventi

a valenza economica, in particolare i crediti d'aiuto: ed anche in questo caso la responsabilità ricade sulla legge n. 38 del 1979.

Infatti, occorre ricordare che l'articolo 7 di tale legge introduce il credito d'aiuto tra gli strumenti della cooperazione; quindi, in una certa misura fa rientrare il credito d'aiuto nel quadro degli interventi della cooperazione *tout court*, sotto ogni aspetto. Pertanto, si è persa un po' la differenziazione che deve esistere tra dono e credito d'aiuto. Si tenga conto che il dono consiste sostanzialmente nella fornitura di un bene, di un servizio, di un'opera, la quale deve essere realizzata da un'impresa, naturalmente in base ad un contratto stipulato tra lo Stato e l'organismo esecutore. Quindi, per l'ottenimento di questo contratto, l'attività promozionale condotta in proprio dalle imprese è, se non del tutto illegittima, certamente impropria e può produrre ovviamente conseguenze negative, perchè fa nascere aspettative più o meno legittime da parte di chi ha condotto tale azione promozionale. Completamente diverso è invece il credito d'aiuto che, almeno concettualmente, consiste semplicemente in un finanziamento agevolato offerto dallo Stato ad un'impresa ed è quindi un contratto stipulato tra il paese beneficiario e l'impresa. L'attività promozionale dell'impresa nel credito d'aiuto è pertanto perfettamente legittima e positiva. Solitamente il credito d'aiuto è attribuito ad un'impresa che, auspicabilmente in una gara internazionale, riesce ad ottenere la commessa. Naturalmente, sappiamo bene come in quei paesi l'attività promozionale dell'impresa sia abbastanza complessa e variegata, ma, ripeto, secondo la prassi internazionale, almeno sotto questo profilo essa appare legittima.

È accaduto tuttavia che in realtà il credito d'aiuto italiano avesse un'altissima percentuale di dono e quindi finisse con l'essere in realtà più o meno un dono. È accaduto allora che le imprese non si rendessero molto conto dove l'attività promozionale fosse legittima e dove no, anche se la confusione poteva essere abbastanza comprensibile. Sia i paesi beneficiari sia le imprese erano indotte a fare di ogni erba un fascio e quindi a condurre un'attività promozionale e a raggiungere una certa intesa, stipulando magari un contratto, presentandosi solo successivamente alla struttura burocratica italiana competente per la cooperazione.

Si tratta appunto di quella famosa attività di sportello a cui troppo spesso è stata ridotta la cooperazione italiana: attività maturate e definite in altri contesti, in forme di cui non si conosceva bene la legittimità, che poi venivano presentate per il solo incasso e finanziamento. Ovviamente ciò ha attenuato moltissimo le possibilità di programmazione e di valutazione.

Questa situazione, di cui sono responsabili principalmente, in termini normativi, alcune previsioni della legge n. 38 del 1979, e di conseguenza l'applicazione che se ne è data, è ulteriormente peggiorata a seguito della creazione del Fai. Il Fai, che avrebbe dovuto realizzare soltanto interventi di emergenza, per i quali era comprensibile che venisse previsto uno snellimento delle procedure, alla fine ha usato procedure di questa natura (e quindi estremamente tenui) per la realizzazione di progetti infrastrutturali. Già questa è una contraddizione gravissima: sono state utilizzate procedure di un certo tipo, nel presupposto che l'obiettivo fosse realizzare progetti di emergenza,

per progetti di tutt'altra natura. Quindi, si è aggiunta confusione a confusione.

Inoltre, bisogna tener presente che nel Dipartimento per la cooperazione, vigente ancora la legge n. 38 del 1979, assumeva particolare importanza e rilievo l'inadeguatezza dei meccanismi; nel Fai, vigente la legge n. 73 del 1985, l'improvvisazione.

Questo è il quadro delle carenze più rilevanti della nostra cooperazione. Tuttavia si tratta ancora di storture e carenze che rientrano in una certa plausibilità, cioè sono comprensibili per quanto riguarda il meccanismo nel suo insieme; esse in definitiva inficiavano, certamente non nella misura in cui ciò è avvenuto per la cooperazione italiana, anche la cooperazione di altri paesi.

Si sarebbe potuto ovviare alla degenerazione a cui hanno portato questi aspetti specifici della nostra cooperazione, ove essi fossero stati governati da una struttura adeguata. È proprio su questo piano che va registrata la nostra più grave carenza: la struttura, a livello pubblico, a livello di cooperazione del Ministero degli affari esteri, avrebbe dovuto affrontare le difficoltà derivanti dalla complessità di questo quadro e avrebbe dovuto ricondurle, entro certi limiti, a ragione. In tale carenza vi è una specificità veramente italiana. Infatti, se negli altri paesi sussistono in una certa misura e sono presenti queste carenze (sopravalutazione della controparte, difficoltà nella scelta degli organismi esecutori e degli organismi multilaterali) una delle caratteristiche proprie della nostra cooperazione è la debolezza della struttura. A mio avviso è proprio questo l'aspetto su cui maggiormente si deve concentrare l'attenzione.

Ripercorrendo rapidamente quella che è stata, sia sotto il profilo normativo sia sotto il profilo fattuale, la struttura della cooperazione, devo dire che la legge n. 38 del 1979, emanata per gestire poche decine di miliardi, poi arrivata a gestirne migliaia, è estremamente carente sia sotto il profilo decisionale sia sotto il profilo tecnico-amministrativo. Innanzi tutto la legge n. 38 del 1979 concentra tutti i poteri decisionali nel Direttore generale il quale, in questo suo ruolo, non è in alcun modo supportato da alcun organismo collegiale. È vero che esistevano la cosiddetta commissione speciale e il cosiddetto comitato informale, ma questi organismi, che erano più che informali, non contavano nulla. Tutte le decisioni erano concentrate nel Direttore generale. Questa situazione, assolutamente anomala, si è protratta per ben sei anni. È stato veramente assurdo, anche alla luce dell'esperienza delle altre cooperazioni, concentrare ogni decisione esclusivamente in un Direttore generale. Inoltre, nella legge n. 38 del 1979 non c'è alcuna previsione sugli esperti che, in base a quel provvedimento, sono poco più che dei consulenti.

Quindi, le carenze della legge n. 38 del 1979 per quanto riguarda sia l'aspetto decisionale, sia quello tecnico, sia quello amministrativo, sono gravissime. Con ciò non voglio dire che poi effettivamente tutti i poteri erano concentrati nel Direttore generale. Si sa benissimo che chi decide tutto molto spesso finisce con il non decidere nulla: la decisione viene inevitabilmente trasferita altrove. Infatti, vigente la legge n. 38 del 1979, persone senza *status*, senza una veste specifica, talvolta neanche di esperto, godevano di poteri estremamente estesi e gestivano interi settori della cooperazione.

Alle carenze e alle debolezze proprie del Dipartimento per la cooperazione si sono aggiunte anche quelle del Fai, la cui struttura era stata completamente improvvisata. Per ovviare a tali carenze e storture, che erano sotto gli occhi di tutti, venne emanata la legge n. 49 del 1987. Lo impegno delle forze politiche e parlamentari sicuramente è stato apprezzabile ed è riscontrabile anche dalla lettura degli atti parlamentari. Da un punto di vista particolare, la legge n. 49 del 1987 ha raggiunto un risultato importante; mi riferisco all'aspetto decisionale. Malgrado ciò che viene detto, il comitato direzionale, quale organo collegiale decisionale, aveva una valenza ben precisa. Lo stesso discorso si può fare per la presidenza di questo organo, per il quale era previsto un sottosegretario unico; quindi si era proceduto ad una differenziazione tra capacità decisionale a livello amministrativo e capacità decisionale a livello politico.

Ciò, però, nel tempo si è frammentato. Innanzi tutto i sottosegretari sono diventati tre o quattro; vi è stata una frammentazione nella gestione e quindi si è creata una notevole confusione a livello decisionale.

Per quanto riguarda l'aspetto tecnico-amministrativo, la legge n. 49 presenta un vuoto pressochè totale. Questa legge, infatti, sotto questo aspetto afferma semplicemente che la valutazione tecnica è responsabilità - finalmente, perchè questa precisazione non era contenuta nella legge precedente - di esperti assunti, però, con contratto di diritto privato. Si tratta cioè di 120 contrattisti esterni precari, con compiti e responsabilità grandissimi. Tutto ciò è grave ancor più perchè non era previsto alcun meccanismo di organizzazione di queste funzioni. La legge si limitava a dire che dovevano essere 120 e che - insisto nel dirlo - a queste persone precarie doveva essere preposto un diplomatico: nessuno ha mai capito cosa volesse dire «preposto». Nella realtà, ci si trovava di fronte a 120 persone, a cui erano attribuite responsabilità precise e di grande rilevanza sotto ogni profilo, senza alcuno *status* giuridico preciso, senza garanzia di continuità e, ancor più, senza previsione di alcun meccanismo organizzativo per quanto riguarda il loro insieme e le unità tecniche locali.

Se passiamo dall'aspetto tecnico a quello amministrativo, il legislatore ha addirittura dimenticato che esiste un ruolo e una funzione amministrativa nell'ambito della cooperazione. Il legislatore si è limitato semplicemente a dire - senza che ciò abbia una relazione diretta - che questi compiti potevano essere svolti da comandati di altre amministrazioni. Si immaginò dunque che queste funzioni così importanti potessero essere svolte da comandati di altre amministrazioni senza specificare da chi e con quali requisiti. Dunque la legge n. 49 dimenticò completamente l'aspetto amministrativo.

Credo che nessuno meglio di voi possa accertare e verificare questi aspetti, perchè credo sia sufficiente leggere gli atti parlamentari per scoprire come si è giunti a questa formulazione della legge, come mai si è dimenticato l'aspetto amministrativo di un organismo così importante e perchè sia stato risolto in maniera così inadeguata l'aspetto tecnico.

Successivamente queste carenze si sono aggravate, invece di risolversi sul piano della prassi e della applicazione. Innanzi tutto i tecnici, che dovevano essere 120, non hanno mai superato il numero di 80. Per quanto riguarda i comandati, forse si sarebbe potuto fare uno sforzo per

dare una certa omogeneità al personale amministrativo, ad esempio attraverso accordi con altre strutture come la Cassa per il Mezzogiorno. Tutto ciò non si è mai fatto, si è trattato di elementi assolutamente raccoglietici. In particolare - voglio richiamare su questo la vostra attenzione - non sono state costituite le cosiddette unità tecniche locali. Nel tempo cioè non è stato possibile creare queste unità di esperti, sia pur con il limitato status che potevano avere, ma che comunque avrebbero potuto svolgere compiti importantissimi: quello dell'individuazione reale delle iniziative e dei progetti e quello della gestione delle iniziative, la parte in cui si sono riscontrate le maggiori manchevolezze.

So che molto si è parlato sulla mancanza fra gli esperti di economisti che avrebbero dovuto delineare i cosiddetti progetti-paese, un aspetto degnissimo e quanto mai utile. Però, ancor più che delineare un programma-paese da cui estrapolare per successive approssimazioni progetti specifici, credo che il ruolo e la funzione degli esperti *in loco* sarebbero stati in generale importanti per la presenza continua nell'individuazione di quel che avrebbe potuto essere il progetto più valido da realizzare. Tutto ciò è mancato totalmente ed è mancata ancor più la gestione: voglio dire che il progetto, una volta formalizzato, non veniva più controllato proprio per la mancanza delle unità tecniche locali.

Su un altro punto voglio richiamare la vostra attenzione. Invece delle unità tecniche locali *in loco* - di cui ho parlato - si deve registrare nel tempo la presenza di un grandissimo numero di esperti inviati in lunga missione. Non ho trovato in nessuna parte cenno a questo problema, che però è di grande importanza. La cooperazione ha sostenuto e finanziato centinaia e centinaia di esperti in lunga missione nei paesi della cooperazione. Questi esperti avevano un ruolo cruciale perchè, per essere presenti *in loco*, godevano di una importanza fondamentale nella fase di nascita del progetto. Chi erano questi esperti, adeguatamente pagati (perchè per essere validi usufruivano di un trattamento parametrato a quello delle Nazioni Unite, perchè altrimenti era difficile trovarli)? Da chi erano scelti? Quali ruoli e funzioni avevano? Non poteva sorgere il sospetto che questi esperti molte volte fossero scelti in modo improvvisato e potessero essere rappresentanti di altri interessi e svolgere ruoli non realmente omogenei agli interessi della cooperazione? La vostra Commissione potrebbe concentrare la sua attenzione su questo aspetto, sul ruolo di queste figure, sul perchè la loro funzione non sia mai stata sostituita, nei termini almeno in cui la indicava la legge n. 49, dalle unità tecniche locali.

Inoltre, in una situazione di questo genere, una ulteriore difficoltà ha riguardato le gare d'appalto, stante la comprensibile difficoltà di porre in pari condizioni diverse imprese per realizzare un'iniziativa in un paese lontano migliaia di chilometri. Infatti soltanto una specifica esperienza e strutture collaudate *in loco* potevano consentire economie di scala, e, mancando i quadri tecnici e i quadri amministrativi, come si sarebbe potuta affrontare una gara d'appalto?

Di tutte queste carenze e storture, sicuramente quella relativa alla mancanza di una struttura adeguata sotto il profilo tecnico e amministrativo è di gran lunga la più grave.

Ciò detto, vorrei aggiungere poche parole su quella che può essere stata la mia diretta esperienza. Quando ho assunto la direzione della

cooperazione, la situazione era di profondo stallo, nel senso che già per quanto riguardava la realizzazione dei contratti, la normativa vigente (in particolare, la legge n. 412 del 1991) vietava l'eccessivo uso del concetto di eccezionalità che aveva permesso l'ampliarsi e il dilatarsi di trattative dirette. Inoltre, il rientro nella contabilità ordinaria aveva creato una situazione di grande difficoltà e una profonda incertezza negli atteggiamenti della Ragioneria. Ma soprattutto - e su questo richiamo in particolare l'attenzione - vi era una situazione molto grave per quanto riguarda l'eredità del Fai. Ora, si dimentica che questo organismo non ha realizzato i suoi progetti nei diciotto mesi della propria attività, se non in piccolissima parte, e i progetti che erano stati solo approvati dal Fai sono stati successivamente per così dire riversati nella cooperazione ordinaria. Si è determinata pertanto una profonda distorsione perchè tali progetti, nati all'insegna dell'eccezionalità, sono stati successivamente ricondotti a quella che non doveva più essere tale, ma doveva diventare la procedura ordinaria; quindi, si sono creati dei veri e propri mostri giuridici.

Personalmente mi sono trovato di fronte a 70-80 progetti, per centinaia di miliardi, i quali erano quasi incomprensibili e impresentabili a livello giuridico. Ed allora, stante sicuramente il merito del ministro Andreatta che poi l'ha istituita per decreto, fui io a rivolgermi all'Avvocatura dello Stato, al Consiglio di Stato e alla Corte dei conti perchè si creasse una commissione per affrontare l'analisi di queste decine di contratti, affinchè non si risolvessero tutti in contenzioso con il vecchio Fai, che avrebbe assorbito in grandissima parte - come mi pare sia poi accaduto - le disponibilità finanziarie. Inoltre, si cercò di portare da 80 a 120 i membri dell'unità tecnica centrale, e questo naturalmente con non poca difficoltà, e fu impossibile istituire le unità tecniche locali, per l'opposizione che si determinò a livello di amministrazione centrale del Ministero degli affari esteri.

Le gravi difficoltà e la situazione praticamente di stallo in cui si trovava la cooperazione indussero e resero necessari non solo un ripensamento, che poi fu fatto attraverso la convocazione di una Conferenza nazionale sulla cooperazione, ma altresì lo studio e l'approfondimento di quelle che avrebbero potuto essere le linee di una riforma della cooperazione da proporre. Inoltre, in quella situazione si cercò di avviare - cosa che non so se sia stata successivamente fatta - la stesura di un libro bianco che facesse stato effettivamente per tutti i progetti del decennio.

In conclusione, sperando di non essere stato troppo prolisso, vorrei leggere rapidamente quello che costituì alla fine del mio mandato il risultato di queste riflessioni, riassunte in una nota per la Conferenza con la quale si tracciavano appunto le linee di riforma. Ritengo infatti che tali note possano rientrare nel quadro di interesse della Commissione d'inchiesta sulla cooperazione, anche perchè sono attualmente al vostro esame alcuni progetti di riforma.

«Il difetto di fondo della politica di cooperazione nei suoi tredici anni di vita è stato l'ignoranza del momento amministrativo-tecnico-contabile nella gestione della medesima. Unici tra i paesi donatori e ignari dei principi basilari della pubblica amministrazione, abbiamo

dimenticato e mistificato questo aspetto sia sotto il profilo normativo, sia sotto quello pratico, con conseguenze devastanti.

All'origine di questa anomalia vi è stata da un canto la collocazione rigida della cooperazione nell'ambito del Ministero degli affari esteri e, dall'altro, la non disponibilità della struttura degli Esteri ad accordare alla funzione tecnico-amministrativo-contabile un profilo autonomo e a quanti assolvevano a detta funzione uno *status* adeguato»...

«Pensare a dar finalmente peso, legittimità e dignità alla funzione amministrativo-tecnico-contabile, sia con una struttura autonoma costituita nell'ambito del Ministero degli affari esteri, sia con un organismo collegato a questo (agenzia di *procurement*) potrebbe oggi rivelarsi illusorio». Ho constatato che tra le varie proposte vi è la creazione di una specie di strumento tecnico che è solo collegato al Ministero: è illusorio perchè esso non potrà mai avere valenza sufficiente per assolvere alla funzione tecnico-amministrativa, in quanto si tratterebbe di un organismo che per la sua stessa natura si troverebbe in funzione subalterna.

Continuo nella lettura:

«L'affidamento della gestione della politica di cooperazione ad un'Agenzia, collocata nell'ambito della Presidenza del Consiglio, appare l'unica soluzione idonea per stabilire un equilibrato rapporto tra il momento programmatico, il momento diplomatico-negoziale ed il momento amministrativo-tecnico-contabile della politica di cooperazione. La figura del Sottosegretario appositamente delegato alla cooperazione si impone, oltre che in termini istituzionali, anche in termini operativi, sia per quanto attiene al coordinamento con le altre amministrazioni interessate sotto l'aspetto programmatico e decisionale, sia per quanto riguarda il confronto da mantenersi costantemente col Parlamento.

Per quanto attiene alla valutazione dei riflessi che l'opzione sopraindicata potrebbe comportare in termini di unitarietà-autorevolezza della stessa attività di politica estera svolta dal Ministero degli affari esteri, c'è da osservare innanzi tutto che le reazioni umorali a questa eventualità sarebbero confuse e contraddittorie.

Ad un sentimento di frustrazione che potrebbe derivare dalla collocazione in altra sede, sia pure autorevolissima, dell'attività di cooperazione e al timore del depotenziamento del ruolo del Ministero degli affari esteri può far riscontro un sentimento di sollievo per essersi liberati dalle difficoltà della gestione di una macchina complessa, qual è la cooperazione, difficoltà che hanno determinato un profondo stato di disorientamento»....

«Tuttavia, per rispondere a siffatte preoccupazioni, che possono trovare eco anche in altri ambienti, la soluzione può essere quella di lasciare al Ministero degli affari esteri uno spazio e per quanto riguarda il momento programmatico della cooperazione e per quanto concerne il momento diplomatico-negoziale.

Sotto l'aspetto programmatico il Ministero degli affari esteri potrà conservare la responsabilità propositiva nei confronti dell'organo interministeriale per la programmazione dell'attività di cooperazione. Sembra comprensibile che le priorità regionali e tematiche siano indicate dal Ministero degli affari esteri. Per quanto attiene l'attività diplomatico-negoziale si potrebbe riservare agli Esteri il negoziato per le conclusioni degli accordi quadro per i singoli paesi che recepiscano le direttive di

programmazione, una volta approvate dallo stesso organo interministeriale.

In questo quadro andrebbe poi definito il rapporto fra il ruolo dei Sottosegretari per gli affari esteri, cui per delega del Ministro spetterà la firma degli accordi in questione, e il ruolo del Sottosegretario delegato, cui spetterà l'attuazione dei medesimi. Ovviamente al Sottosegretario delegato va attribuita, oltre alla presidenza dell'organo interministeriale di programmazione, quella dell'organo interministeriale decisionale (attuale Comitato direzionale).

Comunque, fissati certi criteri e stabilite precise competenze sotto il profilo programmatico e decisionale, il problema di come graduare e raccordare le funzioni diplomatico-negoziali è legato anche ad alcuni accorgimenti specifici (dovrà essere un diplomatico il direttore dell'Agenzia e potrebbero essere diplomatici i capi delle sezioni territoriali nell'ambito della stessa Agenzia).

Ripeto, questa è una proposta che fu in una certa misura formalizzata e recepita, a suo tempo, dall'attuale ministro Frattini, all'epoca capo dell'Ufficio legislativo della Presidenza del Consiglio dei ministri, come documento di riforma della struttura della cooperazione.

Signor Presidente, spero di non essermi dilungato troppo. Ho però ritenuto opportuno aggiungere alcune considerazioni su determinate carenze anche per la prospettata ipotesi di riforma e di modifica della stessa struttura della cooperazione.

PRESIDENTE. La ringrazio per questa sua esposizione, relativa ad una materia talmente vasta e complessa che non può essere verificata nel giro di un'ora.

Però ci sono stati degli spunti, dei flash, che a mio avviso vale la pena di approfondire.

Avrei voluto intervenire per rivolgere alcune domande all'ambasciatore Santoro, ma, considerati gli impegni dei senatori e dei deputati, cedo la parola a coloro che intendono intervenire.

GREGORELLI. Signor Presidente, mi dispiace che abbiamo poco tempo a disposizione perchè avrei voluto chiedere alla nostra Commissione, al termine di questa audizione, di procedere ad una riflessione sia su un ingeneroso articolo pubblicato domenica da «la Repubblica», che ci tratta da comprimari, sia su una singolare effrazione di cui ho avuto notizia ieri sera dal telegiornale e oggi dai giornali. Purtroppo ci dobbiamo privare di questa possibilità di riflessione per mancanza di tempo.

Rivolgendomi all'ambasciatore Santoro devo esprimere il mio rammarico per il fatto che la sua attuale situazione e la scarsa preveggenza della Commissione non ci abbiano consentito di includerlo tra i nostri esperti. Sicuramente l'ambasciatore Santoro, per la sua carriera all'interno della cooperazione del Ministero degli affari esteri, così lunga e ricca di esperienze, ci avrebbe potuto dire come si fa a rispondere alle domande che ci pone l'articolo 2 della nostra legge istitutiva.

Desidero far presente all'ambasciatore Santoro, con leggera ironia ma anche con grande bontà dopo le sue esperienze giudiziarie, che lui oggi ha svolto una lezione di pedagogia sulla cooperazione, che sembra

provenire da una persona che riesce a guardare dall'alto di un aereo. Si è comportato come gli imprenditori bresciani della siderurgia che, per decidere gli investimenti da effettuare nelle fabbriche produttrici di acciaio, giravano il mondo in aereo per accertare dove era necessario; in questo modo noi siamo riusciti a continuare a produrre acciaio anche se poi ha preso il sopravvento la plastica e le aziende sono andate in crisi.

L'ambasciatore Santoro ha parlato di grande mobilità di interventi e di opzioni, di una grande sperimentazione e improvvisazione; ci ha spiegato, quasi da contabile, che si è passati da pochi a tanti miliardi di lire. Ebbene, ambasciatore Santoro, lei era uno dei responsabili della cooperazione e mi dispiace che abbia concluso il suo intervento facendo un cognome, perchè avrei voluto dirle che lei non aveva fatto un solo nome, non aveva parlato di una sola persona, non aveva indicato un solo responsabile. Ambasciatore Santoro, lei sa (non lo faccia dire a me che sono un provinciale) che la nostra Commissione d'inchiesta si sta occupando di uno dei più grandi delitti della politica di questi ultimi tempi. Tutto ciò mi dispiace, perchè nutro grande rispetto nei confronti di chi in parte (tanto, in confronto ad altri) ha pagato qualcosa e penso di sapere che cosa lei ci abbia voluto dire. Siamo reduci da una decisione difficile, che ha coinvolto le nostre coscienze, sull'arresto di un nostro collega che è stato negato da parte dell'Aula del Senato. Allora le chiedo con grande rispetto: pensa davvero che noi abbiamo chiesto la sua audizione soltanto per sentirle dire queste dotte cose, per sentirla parlare di queste grandi rotaie e parallele entro le quali sono stati compiuti delitti e scelleratezze incredibili, di natura amministrativa e politica, che hanno finito per soffocare anche tante cose buone che sono state fatte in questo settore? Lei non ci ha detto che cos'è l'Icipec, non ci ha parlato dei rapporti dell'ambasciatore Moreno con il Fai e Mach di Palmstein, che cosa hanno significato i rapporti che sono intercorsi per anni con Raffaelli. Noi abbiamo bisogno di sapere come si è potuto, all'interno del Ministero degli affari esteri, con particolare riguardo alla Direzione generale per la cooperazione, costruire questa grande e mostruosa macchina della quale le leggi non prevedevano il controllo amministrativo. Noi abbiamo ascoltato, magistrati della Corte dei conti e ci hanno detto che il loro semmai è un peccato di omissione. Ambasciatore Santoro, è un ex democristiano che le dice queste cose, un democristiano che, non avendo sentito neanche il profumo di disonestà, conserva una verginità temeraria, propria degli integralisti khomeinisti. Lei, ambasciatore Santoro, ha parlato di queste cose ma non ci ha spiegato i fatti; ad esempio non ci ha detto che cosa è capitato in Tunisia con il ripetitore di Capo Bon, vicenda nella quale sembra sia coinvolto un esponente della seconda Repubblica che viene tutti i giorni a spiegarci le novità di una nuova moralità; non ha parlato dei rapporti della Selenia con la Tunisia e non ci ha detto che cosa è successo a quel documento che prevedeva un accordo tra l'Aermacchi e la Tunisia per la fornitura di aerei alle forze armate tunisine, aspetti ed elementi che emergono anche dalle carte giudiziarie. Noi abbiamo il compito, in base all'articolo 2 della legge 17 gennaio 1994 (istitutiva di questa Commissione parlamentare d'inchiesta), di accertare le modalità di gestione dei fondi pubblici destinati alla cooperazione allo sviluppo e al limite possiamo suggerire

al Parlamento di continuare in quella che non è una persecuzione, ma una pulizia da effettuare all'interno del mondo della politica con voi collaboratori, se siete stati oppressi o concussi, oppure con i politici, perchè voi comunque siete stati complici e quindi responsabili di tali vicende. Ambasciatore Santoro, è così. Se si tratta di fare una rivoluzione, essa riguarda tutti, altrimenti si deve dichiarare che si è stati costretti. Moro, nelle sue lettere, parlava di questa grande costrizione. Se siete stati costretti, occorre dichiararlo e documentarlo; altrimenti vi è stata una complicità in senso buono (si è complici anche quando si ama); non parlo di una vera e propria responsabilità penale.

Ambasciatore Santoro, al nostro nuovo Presidente ho chiesto innanzi tutto di non procedere ad ulteriori audizioni, ma di riflettere sulle contraddizioni che sono emerse nelle audizioni svolte finora. A mio avviso ne uscirebbe una nuova documentazione da sottoporre al dottor Paraggio, che si occupa di questa vicenda; in questo modo forse qualcuno pagherà ed è necessario che ciò avvenga altrimenti continueranno ad essere pubblicati (ed io penso che lei sia un buon lettore di giornali) degli articoli come quello de «la Repubblica» di domenica, in cui si sostiene che sono stati scelti dei personaggi di seconda linea perchè si sa che questa Commissione è un giocattolo. Essa è stata affidata ad un gruppo di deputati e di senatori della seconda Repubblica che non hanno nè buoni lombi, nè sorti progressive, che hanno un passato anonimo e non hanno alcun futuro perchè si sa che poi tutto finirà in una cosa da niente. È anche su questi aspetti che vorrei interrogarla.

Ambasciatore Santoro, lei che ha già così duramente sofferto ci dica i fatti che stanno dietro a ciò che è avvenuto. Lei non può dichiarare che ha ricoperto una posizione laterale. Certamente la mia età non permette di sprecare le sinapsi in uno sforzo di memoria, ma mi sembra che lei all'inizio dell'audizione abbia detto che dopo il 1988 è diventato Vice direttore generale e poi Direttore generale. Le stesse cronache la indicano come protagonista e come mediatore e hanno segnalato i contrasti che sarebbero sorti prima con l'ambasciatore Moreno (ad un certo punto si è avuto bisogno di Mach di Palmstein) e poi con Craxi. Ci dica quello che ha visto, cosa è avvenuto, ciò che è possibile che si sia verificato. La storia del decennio di gestione democristiana della cooperazione internazionale, governata da Andreotti e poi da De Michelis, è quella dei vincitori. La storia, invece, va fatta dalla parte dei vinti, da parte di quelli che hanno sofferto, che sanno che in ogni minuto ci sono stati un'esecrazione, un inganno, un tradimento, una dissipazione, un furto, una rapina, un delitto. È in questo modo che a mio avviso si fa giustizia.

Quando lei ha parlato della diga di Corumana in Mozambico (che forse non vedrò mai e ciò mi dispiace) in qualche misura mi ha rasserenato. Ho pensato che forse avrei fatto parte di una Commissione che andava in Mozambico a spese dello Stato soltanto per perdere quindici giorni di tempo. Generalmente ho una grande resistenza di fronte a queste, a mio avviso qualunquistiche, indicazioni dei cittadini.

Su questi aspetti lei deve entrare nel merito, se non oggi, in un'altra occasione. Starei per dire che se fossi io il Presidente della Commissione, essendo lei l'esponente di più alto prestigio e lunga durata, essendo lei anche simpatico perchè è uno dei pochi della cooperazione

con un solo cognome, in un mondo ricco invece di personaggi con più cognomi, le chiederei di aiutarci a scrivere la relazione da presentare al Parlamento. È ovvio che sto facendo un paradosso, ma ad esempio, potrebbe indicarci criteri e modalità.

Io le ho detto con passione cose molto acute e vere, ho tentato di usare un linguaggio dolce, da cattolico che crede nella confessione, nel pentimento e nel proponimento di non commettere più peccati, ma sono queste le risposte che aspettiamo da lei, altrimenti anche lei contribuirà a fare in modo che il nostro sia un esercizio inutile, che si concluderà con relazioni conservate negli archivi del Parlamento senza alcuna utilità. Spero dunque sia possibile ripetere un incontro con lei in altra seduta, perchè sarebbe interessante che lei ripettesse anche a noi quanto ha detto ai giudici.

PRESIDENTE. Grazie, senatore Gregorelli, per il suo appassionato intervento, fatto da chi si è visto tradito negli ideali che aveva perseguito e per i quali ha combattuto. Vorrei puntualizzare però al senatore Gregorelli e anche agli altri commissari che anch'io ho letto il servizio su «la Repubblica», anch'io sono un esponente politico che non viene da magnanimi lombi, però, visto quel che hanno fatto i magnanimi lombi, credo vi sia bisogno soprattutto di onestà e ritengo che in questa sede non manchi.

Circa la disponibilità dell'ambasciatore Santoro ad essere qui presente, credo rappresenti un buon segno e credo anche che lui aspetti da parte nostra delle domande specifiche per aiutarci ad individuare i problemi e soprattutto a formulare una nuova politica. Dirà sicuramente cose interessanti e per questo lo ringrazio fin d'ora.

SANTORO. Credo sia necessario differenziare i diversi piani.

Cominciamo con il dire che certe precisazioni sono utili. In tredici anni di cooperazione io ho avuto un ruolo di responsabilità per due anni. Non voglio fare nomi, ma l'attuale Direttore generale è stato per undici anni alla cooperazione con funzioni direttive. Precisiamo dunque questo aspetto. L'attuale Segretario generale è stato per due anni Direttore generale per la cooperazione. Avete audito Giacomelli che per cinque o sei anni ha gestito l'attuazione della legge n. 38 del 1979.

D'altro canto, io ho fatto una esposizione da cui si dovrebbero ravvisare carenze dal punto di vista istituzionale, quindi di gestione, di amministrazione e tecniche e estremamente gravi. Nel momento in cui si dice che vi sono stati difetti di legittimità nel meccanismo decisionale, nel meccanismo tecnico e amministrativo, occorre poi individuare le responsabilità. Io assumerò le mie per i due anni in cui ho lavorato alla cooperazione, altri assumeranno le loro per gli anni relativi. Non so perchè altresì abbiano accettato di gestire in certe condizioni certe strutture e certe istituzioni e si sia giunti a certi risultati. Sotto il profilo personale e morale ritengo di aver iniziato a gestire la cooperazione in un momento in cui presentava molte carenze. Ho pensato e mi sono illuso che vi potessero essere le condizioni per modificarla. Naturalmente non si può modificare nulla se non si assumono responsabilità e se non si gestisce, perchè dall'esterno ben poco credo si possa fare. Per questo ho assunto le mie responsabilità. Poi, se ho gestito dei meccanismi e una

struttura carente e in condizioni di illegittimità sostanziale, soprattutto sotto il profilo tecnico-amministrativo, assumerò le mie responsabilità e spero che altrettanto facciano gli altri. Per quanto riguarda responsabilità di altra natura, quale quella penale, credo non sia questo il luogo per discuterne.

Ciò che può essere interessante è vedere come certe situazioni di carattere generale abbiano facilitato, se ve ne sono state, a diversi livelli politici e funzionali (esperti, comandati e così via) deviazioni di quella natura. Credo che tutto ciò sia interessante e immagino sia utile per la Commissione capire come e perchè debolezze intrinseche o certe storture possano aver facilitato processi degenerativi di altra natura che non credo debbano essere qui esaminati.

Vi sono poi delle situazioni, dei casi specifici di grande rilevanza e importanza che possono risultare particolarmente significativi, anche per comprendere alcune situazioni. Se su questi aspetti mi verranno rivolte domande specifiche, nei limiti delle mie conoscenze e senza volermi sottrarre, risponderò. Voglio precisare che la gestione della cooperazione per certi aspetti, proprio per queste sue manchevolezze, ha assunto aspetti molto criptici e quindi si potevano avere funzioni nell'ambito della cooperazione come quella di coordinatore o di Vice direttore o Direttore generale e ignorare certi meccanismi. Però, ripeto, nei limiti delle mie conoscenze, sono disponibilissimo a rispondere su casi singoli e a dare spiegazioni.

GREGORELLI. Alcune richieste specifiche io gliele ho rivolte. Ad esempio, mi sono riferito alla fornitura di armi alla Tunisia, alla fornitura di aerei e alla costruzione del ripetitore di Capo Bon, sempre in Tunisia.

SANTORO. Credo di doverla deludere. Per quanto riguarda i primi due aspetti, tutto è avvenuto in un periodo in cui io non avevo specifiche responsabilità nell'ambito della cooperazione. Ignoro la parte relativa alla Aermacchi e alla Selenia e non so se queste iniziative fossero inserite nel contesto della cooperazione oppure no. Circa il ripetitore di Capo Bon, l'episodio risale a molti anni prima dell'assunzione da parte mia di responsabilità nella cooperazione, in un momento in cui c'era un altro Direttore generale e in un contesto diverso; tutto quel che posso dire è che a suo tempo ho preso atto di una spesa precedentemente effettuata di circa 27 miliardi per la costruzione di quel ripetitore che permetteva alla Tunisia di ricevere i programmi televisivi italiani. Certo, questa iniziativa poteva creare delle perplessità di principio. Che poi una iniziativa di questa natura rientrasse o meno nella logica della cooperazione credo sia discutibile. Del resto, si è trattato di una iniziativa sotto gli occhi di tutti, compreso il Parlamento; non si poteva ignorare che in Tunisia si spendevano 30 miliardi per permettere ai tunisini di vedere la televisione italiana.

Quindi credo che ci fossero fin da allora materia e possibilità di discussione. Che poi, sottostanti, ci fossero altri aspetti, questo non saprei dirlo.

GREGORELLI. Non pagavano il canone di abbonamento anche perchè i canali non erano solo i tre della Rai.

CANESI. Faccio mie le considerazioni iniziali del senatore Gregorelli. La nostra Commissione, infatti, ambasciatore Santoro, non ha soltanto funzioni propositive, ma è una Commissione d'inchiesta e quindi possiamo analizzare anche i processi degenerativi cui lei ha più volte fatto riferimento. Questa sua introduzione (che peraltro ci è molto utile e ci dà un notevole contributo per elaborare, mi auguro quanto prima, una nuova legislazione in materia di cooperazione) mi ricorda un po' quella famosa intervista del 22 ottobre 1992, a «la Repubblica», dove lei puntualmente denunciava queste storture, questi processi degenerativi, apparendo lei quasi uno studioso della materia. Forse dimenticava che lei allora era il Direttore generale per la cooperazione.

SANTORO. Ricordo l'intervista a «la Repubblica».

CANESI. Sarebbe quindi il caso - e mi auguro che succeda - che lei facesse riferimento a qualche nome o a qualche circostanza precisa, non perchè abbiamo degli scopi inquisitori, ma perchè credo sia molto utile proprio per evitare che in futuro si ripetano analoghe disfunzioni, che hanno caratterizzato molto negativamente l'Italia nel mondo, e perchè credo che rientri nei nostri compiti. Passo direttamente alle domande, ripeto, con questo desiderio di chiarezza.

Innanzitutto, qual era il ruolo dell'istituto Icipec, di cui lei faceva o fa parte (non so se esiste ancora)? L'istituto, anche secondo recenti indagini giornalistiche, e non solo, sembrava essere il paravento di una lobby del Partito socialista italiano ed era «sostenuto» da numerose imprese di costruzione che lavoravano nel settore della cooperazione. Vorrei sapere da lei se queste notizie sono confermate, quali erano tali imprese e l'ammontare delle somme che queste davano all'istituto come contributo.

In riferimento poi ad alcuni progetti, a proposito del Cile, la destra cilena accusò nel passato la cooperazione italiana di aver pagato alcuni partiti cileni attraverso un pacchetto di progetti che servivano, sembra ufficialmente, per appoggiare il processo di democratizzazione in Cile. Le risulta? E, in caso affermativo, come si sono svolti questi fatti? Chi sono i responsabili di una decisione del genere?

Per quanto riguarda l'Argentina, il ministro degli esteri De Michelis nel 1989, appena insediato, varò un grande piano di emergenza tra cui spiccava un finanziamento al signor Rattazzi (che mi risulta essere figlio dell'attuale Ministro degli esteri). Può parlarci di questo piano? È stato completato? E, in caso negativo, come mai non è andato in porto completamente?

In relazione all'Etiopia, al Tana Beles, vi fu un megafinanziamento di oltre 240 miliardi alla ditta Salini, ufficialmente per strade, dighe e altre opere pubbliche similari, voluto da Andreotti. Di fatto, sembra che tale finanziamento sia servito più che altro a sostenere una deportazione di massa: si parla di circa 70.000 cittadini, che non erano molto amati dal Governo etiope e il cui luogo d'origine, il Tigrai, è stato raso al suolo.

Inoltre, che cosa ci può dire di Bonifica, una società del gruppo Iri, in merito a tutti gli interventi che questa ha svolto ed alle forme di finanziamento a tale società? Quale ruolo hanno svolto i signori Schmidlin e Finocchi? Lei più volte, nell'intervista ha fatto riferimento ...

PRESIDENTE. Onorevole Canesi, vorrei che facesse un numero limitato di domande, perchè le questioni da lei richiamate già adesso richiederebbero due ore per la risposta e vorrei lasciare qualche spazio anche agli altri.

CANESI. Infatti io ritengo che sia necessario un prosieguo dell'audizione.

PRESIDENTE. Sono d'accordissimo nel chiedere al nostro ospite di ritornare un'altra volta, se l'ambasciatore è disponibile, perchè mi rendo conto che la materia è sterminata e i filoni da seguire sono più di uno.

CANESI. Concludo, signor Presidente, rilevando che sono in preparazione da parte della nostra Commissione due missioni: la prima in Africa (Eritrea, Somalia e Mozambico) e l'altra in Sudamerica (Argentina e Perù). Ci vuole dare, ambasciatore Santoro, qualche indicazione, qualche suggerimento in proposito, che noi accoglieremmo con molto piacere?

SANTORO. Cercherò di risponderle rapidamente.

Vorrei premettere che la famosa intervista a «la Repubblica» è un falso giornalistico: io non l'ho mai rilasciata, ma se l'è inventata il giornalista. D'altro canto, si tratta delle considerazioni in materia di mobilità delle opzioni che feci a suo tempo alla Conferenza per la cooperazione. Il giornalista, peraltro stravolgendola, ne ha tratto una specie di intervista di fantasia, che probabilmente ha la stessa valenza, sotto un certo profilo, dell'ultimo articolo scritto su questa Commissione.

Per quanto riguarda l'Icipec, certo, me ne sono occupato e anche per vario tempo. Che lo si creda o meno, si tratta di un istituto scientifico di grandissimo prestigio. Lei ha sicuramente delle conoscenze in materia e quindi sa chi è Riccardo Lombardi. Vorrei tuttavia precisare che me ne sono occupato quando non avevo precise responsabilità nell'ambito della cooperazione. Stabilire se ci sia stata, in una certa misura, una commistione tra i meccanismi di finanziamento di quell'istituto e interessi specifici di aziende che hanno dato dei contributi credo che sia materia di altra indagine. Dico solo che si è trattato dello stesso meccanismo di finanziamento di tutti gli istituti simili, per i quali vi sono le banche, alcune imprese, eccetera, che danno dei finanziamenti; poi, se da ciò si determinano connivenze, questo è compito della magistratura. Io ritengo che nel caso dell'Icipec queste non si siano determinate perchè, come ho già detto, ma si può verificarlo sotto ogni profilo, l'istituto godeva di un altissimo prestigio di carattere culturale; ai seminari e agli incontri organizzati credo partecipassero anche alcuni capi di Stato. D'altronde, tutti dovrebbero conoscere Airly House, la corrispondente negli Stati Uniti di tale istituto. Tuttavia, ripeto, non credo sia materia da approfondire in questa sede.

Per quanto riguarda gli altri episodi citati, in particolare quello relativo al Cile, purtroppo devo rispondere che forse occorre rivolgere tali domande a chi è stato protagonista di tali episodi. Tutti quelli che sono stati citati sono stati protagonisti, a livello amministrativo ed altro, ben

più addentro di quanto lo fossi io. La mia disponibilità è piena a riferire quello che so; immagino che anche quella degli altri dovrebbe esserlo. Per il Cile io non avevo alcuna specifica responsabilità. Ricordo, indirettamente (anche perchè la cosa aveva un notevole rilievo) che vi furono, nel finanziamento a suo tempo fatto ad alcuni organismi di carattere politico-sindacale cileno, alcune considerazioni e valenze di ordine politico generale nel senso che, data una certa vicenda politica in Cile, da parte politica italiana si ritenne di facilitare un mutamento della situazione attraverso un certo tipo di finanziamento. Poi, nello specifico, non so se nell'attribuire questi finanziamenti non furono osservate alcune norme di ordine amministrativo o di altra natura; l'approfondimento si può sempre fare, ma l'intenzione di raggiungere un certo risultato c'era sicuramente, questo posso dirlo. Se il meccanismo fu del tutto o in parte o niente affatto improprio, ritengo che altri potrebbero chiarirlo meglio di me.

Per quanto riguarda il Tana Beles (parliamo di un'iniziativa del Fai non di 250, ma di 470 miliardi di lire con cui io nulla ho avuto a che fare) devo dire che se esso ha rappresentato un meccanismo per deportare le popolazioni dal Tigray in quella zona, chiunque altro, meglio di me, potrebbe approfondire questo argomento: un antropologo, un etnologo oppure un giornalista. L'iniziativa aveva lo scopo ben preciso di sviluppare una determinata zona, anche se lo si è fatto attraverso meccanismi e sistemi che forse non erano del tutto appropriati. La scelta di ordine politico, cioè se fosse opportuno soddisfare quella richiesta precisa e pressante dell'allora Governo etiopico (in particolare di Menghistu) e se tale interesse corrispondesse alla necessità di sviluppare quella zona o non piuttosto alla opportunità di deportarvi le popolazioni del Tigray dopo aver eliminato (ciò per fortuna non fu fatto) quella presente, implica un approfondimento che molto meglio di me possono fare altre persone che hanno maggiori conoscenze della situazione etiopica.

Per quanto riguarda l'Argentina, so che anche in quel caso fu presa un'iniziativa che doveva essere eccezionale, a seguito del fatto che in quel momento il nuovo Governo era estremamente interessato a migliorare la situazione abitativa dei suburbi. Posso soltanto dire che questa iniziativa era abbastanza ambiziosa. Tutto quello che so è che poi nella sua realizzazione ha dato luogo a tante e tali difficoltà da far pensare che sicuramente l'impostazione non era delle migliori.

PERIN. Ambasciatore Santoro, mi può dire il nome della società interessata? Ho letto un libro in cui si fa il nome di Rattazzi.

SANTORO. In questo momento ho un vuoto di memoria. Si tratta comunque di una grossa società del gruppo Iri.

PERIN. Si tratta della Italgenco?

SANTORO. Sì, era la società Italgenco.

Non so in che misura sia stato appropriato rubricare questa iniziativa tra quelle a carattere eccezionale. Certamente aveva una sua giustificazione perchè l'intervento nei suburbi rispondeva ad un interesse po-

litico della controparte, ma penso che il meccanismo utilizzato non sia stato uno dei più appropriati.

PRESIDENTE. Si potrebbe definire improprio?

SANTORO. Sì. Per quanto riguarda la ditta Bonifica, si deve tener presente che in un determinato periodo nella cooperazione c'è stata una sua accentuata presenza, in particolare in iniziative realizzate in Mozambico; mi riferisco agli anni 1987-1988.

COPERCINI. Signor Presidente, cercherò di sintetizzare in due domande quella che è un'impressione e un'esigenza della nostra Commissione, che è prima di inchiesta e poi propositiva.

L'ambasciatore Santoro è stato per ben 17 anni - se ho fatto bene i conti - nella cooperazione.

SANTORO. Sei anni nella vera e propria cooperazione.

COPERCINI. Conosco gli organigrammi di queste strutture. Generalmente vi è una commutazione di compiti e un avanzamento parallelo: si passa ad un livello superiore da un ufficio all'altro, ma si è sempre a conoscenza dello sviluppo dell'intera struttura o per lo meno di come essa procede. Insieme a lei sono state coinvolte anche altre persone nella cooperazione; a questo punto vorrei che ci aiutasse a comprendere come esse si sono mosse. Mi riferisco a quei diplomatici che hanno sempre avuto delle funzioni di controllo e quindi, in fin dei conti, decisionali. A capo di ogni direzione c'è un diplomatico che dà comunque un orientamento politico alla strutturazione del lavoro dell'apparato stesso. Poi ci sono gli esperti di vario genere, le varie UTC, UTL, UTE e i «trentini». Mi riferisco a tutti costoro e anche ad altri personaggi, come gli esperti e gli affaristi forniti in genere dalle imprese e dalle ditte di cui facevano parte organica se non altro a livello propositivo (come lei ha già confermato nella sua relazione), che si presentavano con progetti già fatti, redatti altrove, magari in uffici tecnici ben precisi. Ho saputo che certe società che hanno operato nel campo della cooperazione, come la Tpl, la Cogefar, la Bonifica, la Condotte, la Vianini, l'Ansaldo, l'Astaldi, l'Eni e altre dell'Iri, compaiono (specificamente la Tpl e la Cogefar, tanto per citare le prime due) anche nei progetti attuali delle grandi infrastrutture viarie e ferroviarie, come ad esempio in quello dell'alta velocità. Quindi, ci troviamo in presenza di un ricircolo. Allora lei ci potrebbe mettere nella condizione, conoscendo l'organigramma del Ministero degli affari esteri in relazione alla cooperazione e quindi tutti questi personaggi che sono lì da anni (come Spinedi, Cerulli e Ramundo), di comprendere che posizione hanno avuto nei rapporti tra imprese, cooperazione e politici. Per noi ciò è estremamente interessante perchè, dopo essere passati dalla legge n. 38 del 1979 alla legge n. 73 del 1985, istitutiva del Fai, alla legge n. 49 del 1987 (a cui non è stata data mai attuazione e per volontà di chi ce lo dirà lei oppure la storia), adesso abbiamo la presunzione di emanare una nuova normativa e rischiamo di utilizzare per la sua gestione le stesse persone e anche di avere delle forzature da parte dei politici, dei diplomatici e dei rappre-

sentanti delle stesse imprese che hanno permeato tutto il tessuto della cooperazione e dei grandi affari.

Vorrei sapere, parlando di inadempienze, per quale motivo non è stata creata la figura del responsabile di procedimento, come stabilito dalla legge n.49 del 1987. Sono stati gli alti vertici della cooperazione a non volerlo oppure ciò è stato imposto dall'apparato di controllo diplomatico-politico? Ne ripareremo.

Mi interesserebbe avere un organigramma di questa struttura perchè non ho ben compreso che ruolo abbiano avuto l'UTC, l'UTE, l'UTL e i «trentini», non soltanto per quanto riguarda una responsabilità, ma anche in relazione ad un controllo *ex post* che non è mai avvenuto.

PRESIDENTE. Desidero conoscere in particolare il ruolo dell'UTE nella cooperazione.

SANTORO. Ho qualche difficoltà ad individuare nel discorso del mio interlocutore le diverse questioni. Per quanto mi riguarda, si è trattato di una lunga permanenza in un settore del Ministero e non della cooperazione, precisamente nel settore economico, nel senso che sono stato prima capo dell'Ufficio CEE, poi capo dell'Ufficio economico multilaterale, successivamente dell'Ufficio Africa - Direzione degli affari economici - e ancora dopo nella Direzione della cooperazione. Credo che tutto ciò risponda ad una esigenza di specializzazione che non dovrebbe essere considerata anomala: questa è una specializzazione nel settore economico. In tutti i Ministeri degli esteri dei vari paesi si nota che alla mobilità dei diplomatici fa anche riscontro una certa stabilità in alcuni settori specifici, in particolare in quelli economici. Vorrei ricordare illustri predecessori; ad esempio l'ambasciatore Guazzaroni ha seguito a Roma per vent'anni i problemi della Comunità economica europea. Si tratta di settori così specifici da richiedere lunghe permanenze e ciò non dovrebbe meravigliare.

Nell'ambito della cooperazione vi è una estrema mobilità, ivi compresa la mia, essendo io stato responsabile solo per due anni. Nella cooperazione la presenza di diplomatici va dai due ai quattro anni e vi sono a questo principio soltanto alcune eccezioni: una è quella dell'attuale Direttore generale che dal 1976 lavora nella cooperazione, salvo una parentesi nella quale si è occupato però di problemi analoghi, cioè della Sace nella Direzione degli affari economici. Un'altra eccezione è quella del ministro Cerulli che dal 1976 si occupa di crediti d'aiuto. Vi sono dunque presenze ben più lunghe della mia nel settore della cooperazione; io mi sono occupato invece per periodi lunghi di settori economici, di rapporti economici internazionali nell'ambito della Cee prima e poi di organismi economici multilaterali o bilaterali e solo successivamente di cooperazione. Ritengo che le presenze lunghe che possono dar luogo in certi settori a certe iniziative siano da ravvisare più nell'ambito degli esperti. Non vi è dubbio che vi sono esperti che per un tempo lunghissimo hanno occupato un certo ruolo. Per fare un esempio si può pensare al settore sanitario. Però, tutto ciò è anche legato al fatto che vi è una estrema vischiosità per quanto riguarda le unità tecniche, mancando una autorità precisa. Nella mia esposizione ho chiarito che, non

essendoci norme organizzative per gli esperti, è potuto accadere che una stessa persona per dieci o vent'anni si sia occupata dello stesso settore. Naturalmente è comprensibile che una persona che si è occupata per tanto tempo degli stessi aspetti non risponda a quei criteri di necessaria mobilità che vanno naturalmente equilibrati con quello della specializzazione. Questi aspetti dovrebbero essere approfonditi e si potrebbe anche verificare il perchè di presenze troppo lunghe in specifici settori. Sotto questo profilo sarebbe interessante esaminare presenze troppo lunghe di esperti che in alcuni casi non hanno uno stato particolare, quali i comandati, e che per un tempo lunghissimo hanno occupato funzioni importanti

PRESIDENTE. Ad esempio?

SANTORO. Ad esempio nel settore sanitario.

PERIN. Il dottor Galli, ad esempio, si è dimesso.

SANTORO. Il dottor Galli è stato direttore generale e non si è dimesso, è semplicemente divenuto ambasciatore a Tokio e attualmente è ambasciatore a Londra.

Per quanto riguarda le imprese, è necessario fare attenzione perchè in certi casi nei loro riguardi prolungate presenze in certi settori o in certe attività hanno delle giustificazioni, mentre in altre non ne hanno. Voglio dire che sicuramente in alcuni casi vi sono degli aspetti anomali, mentre in altri, rispetto all'organismo esecutore dell'intervento di cooperazione, occorre esaminare se la presenza di un'impresa in un'area per lungo tempo risponda a criteri funzionali. Voglio dire che certe competenze non si possono improvvisare e quindi bisogna verificare se in certi casi la presenza è giustificata da motivi plausibili e accettabili o da motivi diversi e di altra natura. Tutto ciò va visto di volta in volta e non si può fare di ogni erba un fascio. In certe situazioni, certi interventi possono essere realizzati solo da determinate imprese.

PRESIDENTE. Le domande sono molte, gli aspetti da approfondire sono altrettanto numerosi e quindi suggerirei una seconda audizione, perchè ognuno di noi ha delle curiosità da soddisfare. Chi ha parlato per primo è forse stato privilegiato, ma nella giornata di oggi sono previste importantissime votazioni al Senato e per questo fin d'ora vorrei chiedere al nostro ospite se vorrà ritornare per un secondo incontro.

SANTORO. Volentieri, signor Presidente, ma vorrei capire meglio lo schema entro cui posso muovermi.

PERIN. Lei ha fatto parte della squadra dell'ex Partito socialista quando De Michelis era ministro: quando lei era Direttore generale della cooperazione, per un po' di tempo l'ex senatore Forte si occupò del Fai, poi la competenza passò alla senatrice Boniver. Sappiamo anche che tra le banche interessate vi era la Bnl, presieduta da Nesi, e il Mediocredito centrale, presieduto da Imperatori, anch'egli della stessa area politica.

Proprio ieri, nell'ambito di una riflessione sulla Simest spa (Società italiana per le imprese miste all'estero), è stato esaminato alla 10ª Commissione del Senato un bel promemoria di 40 pagine, illustrato dal dottor Tellini, amministratore delegato del Mediocredito centrale, relativo ad erogazioni del Mediocredito centrale per crediti d'aiuto per un ammontare impressionante. Sono elencati i paesi beneficiari e si può notare una differenza enorme di stanziamenti e di privilegi. Si legge, ad esempio, che in Argentina sono stati realizzati 18 interventi per 1.252 miliardi; in Egitto sono stati spesi 767 miliardi; in India 469; in Marocco 663. Vi sono poi degli interventi a pioggia per quanto riguarda il Maghreb e i paesi arabi, ma non è indicato il Saharawi: almeno un miliardo per quella zona le cui popolazioni tanto hanno combattuto contro il Marocco poteva essere reperito.

Vi sono poi gli interventi per la Cina (1.351 miliardi); per la Somalia (184 miliardi); per la Tunisia - questo è il punto, forse per creare l'oasi dell'onorevole Craxi - (911 miliardi). Anche l'intervento per lo Zaire (302 miliardi) andrebbe rivisto: ho saputo che uno dei figli del presidente Fanfani vive in quel paese. Probabilmente queste diversità di erogazioni possono da sole dare delle risposte, anche se noi non siamo in grado di decifrarle. Un altro aspetto di evidente esagerazione è che tali interventi sono stati fatti su 113 paesi.

Purtroppo sono le ore 16 e impegni improrogabili mi chiamano al Senato; quindi, ambasciatore Santoro, leggerò la sua risposta sul resoconto stenografico.

GRITTA GRAINER. Signor Presidente, io vorrei intanto ringraziare il dottor Santoro; ritengo che, valutando con calma quanto da lui affermato, potremo reperire probabilmente molte informazioni utili per il nostro lavoro.

Vorrei rivolgerle inoltre alcune domande che - il Presidente mi consentirà - desidero motivare, seppure succintamente, poichè riguardano il periodo in cui l'ambasciatore Santoro ha avuto particolari responsabilità per la cooperazione. Le domande non si riferiscono a sue responsabilità dirette; in questo senso esiste l'azione della magistratura, c'è un processo in atto e quindi non credo sia nostro compito sovrapporci. Le domande riferite a quel periodo tendono invece ad agevolarci - ancor più di quanto sia stato fatto finora - nel districare dei nodi, nel capire quelle storture di cui lei parlava in relazione alla degenerazione dei meccanismi della cooperazione. E questo proprio perchè uno dei nostri compiti è appunto quello di proporre nuovi indirizzi ed anche un nuovo profilo organizzativo della cooperazione che separi indirizzi e scelte.

A parte simili considerazioni, su cui non ritengo opportuno intrattenerci questo pomeriggio, ci sembra importante riuscire a comprendere anche le responsabilità estese che, evidentemente, ci sono state e ci sono. Ciò non risponde ad un particolare spirito persecutorio; tra l'altro, esistono anche modi indiretti e lei ci ha già suggerito alcuni nomi indicando soltanto le funzioni e le responsabilità. Esiste quindi un modo *soft* per dire le cose come stanno. Tuttavia, è importante che noi acquisiamo questi elementi e quindi vorrei spendere una parola ulteriore. Credo che lei sia sospeso, ovviamente da qualche tempo, dal suo incarico; quindi, come ricordava il senatore Gregorelli, lei sta già pagando

un conto. Ci sono però alcune persone che conservano ancora i posti che hanno occupato per anni e magari sono state anche promosse (anche questo ci risulta); alcune hanno ancora responsabilità politiche, salvo quelle che sono all'estero, al sole, in qualche paese, per così dire, beneficiario della cooperazione italiana. Quello che voglio dire è che i riciclati non ci sono solo nella politica, ma anche nel corpo diplomatico e nella pubblica amministrazione. E credo che uno dei nostri compiti sia quello di cercare di fare un'operazione di trasparenza, altrimenti potremo anche individuare la migliore legislazione possibile, gestita dagli uomini e dalle donne (poche, per la verità) nel migliore dei modi, ma senza un'operazione di trasparenza la situazione rischia di rimanere invariata.

Ho voluto fare questa premessa, doverosa, anche perchè lei non si senta in questa sede bersagliato. Io la considero un collaboratore al fine di raggiungere i nostri obiettivi. Passo quindi alle domande.

Mi pare che lei, prima di assumere la responsabilità di Vice direttore della cooperazione e poi di Direttore, abbia precedentemente avuto per alcuni anni (sei o sette, non sono sicura) la responsabilità della direzione del settore africano per gli organismi multilaterali; successivamente è stato coordinatore finanziario per la cooperazione con i paesi in via di sviluppo. La prima domanda che vorrei rivolgerle riguarda quindi il Fai. Ci dilungheremmo molto se le citassi adesso tutti i dati a nostra disposizione, che peraltro lei conosce sicuramente meglio di me; però, per quanto riguarda il Fai (che, sappiamo tutti, era stato organizzato per determinate finalità, per le quali era stata varata una legge e stanziati dei soldi), la stragrande maggioranza di quei finanziamenti è stata spesa per finalità diverse, si può dire opposte, rispetto a quelle previste dalla legge. Faccio un esempio concreto (questi dati li ho desunti dalla relazione della Corte dei conti): rispetto agli anni 1986 e 1987 la quasi maggioranza dei fondi per il Fai, il 40 per cento circa, è stata stanziata per la Somalia e l'Etiopia; di questi soldi, appunto appositamente stanziati, soltanto una piccolissima parte (credo il 3 per cento), è stata finalizzata agli aiuti alimentari, alle carestie, eccetera, mentre gli altri sono stati spesi per grandi progetti infrastrutturali, per le pesche oceaniche, eccetera. Le chiedo se lei, quando aveva queste responsabilità, sia pure non completamente dirette, abbia individuato disfunzioni precise che ora ci possa segnalare in modo da evitare di incorrere nel futuro in errori simili.

L'altra domanda che volevo rivolgerle è se le risulta che l'archivio del Fai sia stato trasportato a Mogadiscio per un certo periodo. Esiste un documento in proposito: quando la Corte dei conti ha richiesto un determinato dato al Ministero degli affari esteri, in particolare al Dipartimento per la cooperazione (e, se non sbaglio, lei era già lì), è stato risposto che l'archivio del Fai era stato trasportato a Mogadiscio. Come mai? E successivamente, dopo che il Ministero degli affari esteri rispose che era stato riportato in Italia, la richiesta documentazione relativa a tutti i progetti che la Corte segnalava come sbagliati non è stata esibita. Tali documenti non sono mai esistiti o sono andati persi?

Un'altra domanda, sempre rispetto al Fai, è più attuale. Le risulta se esiste ancora un contenzioso con le ditte che hanno realizzato quei progetti di cui lei stesso parlava all'inizio (progetti che sono stati realizzati

successivamente, tant'è che i soldi sono confluiti nel fondo finanziario della cooperazione e anche questo - come lei stesso diceva prima - ha creato molta confusione)? Il contenzioso con le ditte è ancora aperto? E lei cosa ha riscontrato quando ne ha preso conoscenza?

Un'altra domanda riguarda l'Icipec, questione che è già stata sollevata. Non le chiedo che cosa era questo istituto, credo che fosse una sorta di interfaccia tra la cooperazione e le imprese e credo anche di aver capito che determinate imprese dovevano versare una sorta di tangente nel momento in cui prendevano un determinato progetto.

Allora desidero rivolgerle una serie di domande sull'Icipec. Come venivano scelte le ditte da contattare successivamente per questa quota partecipativa (che io chiamo tangente)? Inoltre, poichè tra gli interessi dell'Icipec risulta ancora l'Africa, in particolare la Somalia e l'Etiopia, per quanto riguarda il Tana Beles vorrei sapere se le risulta che il contratto con la Salini - ne ha già parlato l'onorevole Canesi - sia stato uno di quelli a costo-plus. Ho letto, ma mi sembra esagerato, che si trattava di un plus del 30 per cento. Come è nato e come si è sviluppato il contratto a costo-plus, che ritengo sia stato un orrore? Qualcuno l'ha scoperto, ha messo dei freni oppure la situazione è rimasta immutata?

Sempre in relazione all'Icipec volevo farle una domanda ancora più precisa. Ho visto che tra le ditte che operavano con questo meccanismo c'è anche la Sec, ditta particolarmente nota alla nostra Commissione che si è occupata della Somalia e della vicenda dei famosi pescherecci della Shifco. Tra l'altro credo - se non è così mi corregga - che la fase conclusiva di questo progetto l'abbia gestita lei in qualità di Vice direttore o di Direttore per la cooperazione e quindi non può non aver visto o non sapere. Che cosa sa della Sec, dei pescherecci della Shifco e dell'ipotesi inquietante di un possibile traffico di armi?

Vorrei infine rivolgerle due domande, anche se riguardano un aspetto politico, perchè una risposta su di esse ci potrebbe essere molto utile. Nella nostra indagine sulla cooperazione ci siamo imbattuti in vicende che per comodità chiamiamo di malacooperazione, ma che hanno avuto segni diversi (qualcosa è venuto fuori anche questa mattina). In particolare in alcune vicende è emerso un intreccio tra la politica estera del nostro paese e la cooperazione; mi riferisco, ad esempio, al sostegno che è stato dato a dittatori come Siad Barre (è un episodio orrendo) e ai movimenti democratici di paesi del Terzo o del Quarto mondo. Certamente si è trattato di sostegni effettuati in modo illecito, nel senso che sono stati utilizzati gli stanziamenti previsti per la cooperazione. Senza voler graduare l'illiceità, si deve tener presente che in alcuni casi c'è chi ha rubato o magari ha fatto di peggio; in altri casi invece si è favorito un processo democratico in alcuni paesi. Lei, ambasciatore Santoro, è in grado di aiutarci a distinguere questi aspetti? Se lei fosse in grado di farlo la ringrazio fin da adesso perchè, non togliendo nulla all'azione della magistratura (laddove deve intervenire), è molto importante possedere qualche elemento a tale proposito, in quanto non c'è dubbio che l'intreccio politica estera-cooperazione vi sarà sempre.

Si è già fatto cenno in questa sede al Partito socialista e a vari personaggi di questo gruppo politico. Mi è parso di capire che lei ad un certo punto si è trovato con un Ministro degli affari esteri di un certa corrente e un Presidente del Consiglio di un'altra. Ad ogni modo le vo-

glio chiedere che cosa sa dell'Ifda, cioè della Fondazione internazionale per lo sviluppo alternativo, società con sede a Ginevra che ha ricevuto finanziamenti dalla cooperazione. Vorrei sapere che cosa faceva, se esiste ancora oppure se non esiste più. Mi sembra che questa società sia emersa negli anni in cui Craxi, volendo diventare segretario dell'ONU, aveva iniziato ad avere rapporti con i paesi del Terzo e del Quarto mondo e si era assunto quegli impegni sul debito che tutti conosciamo; quindi aveva introdotto un elemento distorto nella cooperazione.

SANTORO. Signor Presidente, devo dire, molto sinceramente, che ho qualche difficoltà a rispondere perchè non riesco ad individuare le diverse domande. Per questo motivo e al fine di una ulteriore audizione vorrei innanzi tutto che determinati aspetti fossero chiari, anche per dare una esatta valenza a quelle che possono essere le mie indicazioni.

È vero che io ho diretto per 6-7 anni l'Ufficio Africa presso la Direzione degli affari economici, ma chi conosce un po' il Ministero degli affari esteri sa che esso è a compartimenti stagni. L'Ufficio Africa presso la Direzione degli affari economici si occupa dei rapporti economici con i paesi africani (in quel periodo abbastanza scarsi) e quindi era estremamente limitata la possibilità di conoscere da quella posizione ciò che accadeva nel Fai e nella cooperazione in generale, proprio per quella mancanza di coordinamento che tra l'altro caratterizza la struttura del Ministero degli affari esteri.

Quando ho proceduto all'esposizione introduttiva, ho parlato naturalmente dei problemi di carattere generale della cooperazione, di cui non posso negare una conoscenza acquisita nel tempo (considerato appunto che sono di carattere generale). Per quanto riguarda situazioni specifiche, posso informare la Commissione solo su ciò che ho appreso nell'espletamento delle mie funzioni. Allora - lo ripeto - se si desidera procedere ad un approfondimento delle situazioni anteriori, c'è chi ne è a conoscenza per averle gestite direttamente. Non voglio dare indicazioni alla Commissione, ma la logica suggerirebbe di chiedere delucidazioni su quello che è accaduto in certi periodi ai gestori e non a chi è subentrato successivamente e ha dovuto, per necessità di ufficio, cercare di capire quello che era accaduto.

PRESIDENTE. Ambasciatore Santoro, mi scusi se la interrompo, ma desidero farle presente che a lei non è stato chiesto di rendere conto di quanto è stato fatto da altri, ma un parere, e le è stato richiesto in quanto si presuppone che lei abbia avuto contatti con altri settori della cooperazione.

Evidentemente lei può rispondere rispetto alla sua attività e non le chiediamo di ritenersi vincolato ad un giudizio su settori diversi. Noi in buona fede le chiediamo solo informazioni perchè presumiamo di rivolgerci a qualcuno che abbia molte conoscenze. Se poi lei non ha conoscenze dirette o è all'oscuro di certi fatti, noi accettiamo la sua posizione. Siamo del resto nell'ambito di una audizione assolutamente volontaria, anzi le rinnoviamo il ringraziamento per quel che ha fatto e spero che possa darci ancora qualche risposta.

SANTORO. Se consideriamo i problemi del Fai e dell'Africa in genere, devo dire subito che le mie conoscenze discendono dal fatto che, avendo assunto la responsabilità della Direzione generale, mi sono trovato di fronte a decine di contratti anomali, praticamente ingestibili. In quei casi mi è capitato di cercare di ricostruire la situazione per capire meglio. In linea generale ho tratto la conclusione che il Fai nei suoi diciotto mesi di vita non ha assolutamente gestito i contratti, limitandosi ad impostarli, spendendo dei 1.900 miliardi a disposizione solo una piccola parte. Successivamente ha riversato i contratti e le residue disponibilità nell'ambito della Direzione generale per la cooperazione. Quindi, i contratti impostati secondo i meccanismi procedurali previsti dalla legge n. 73 avrebbero poi dovuto essere gestiti attraverso i meccanismi della legge n. 49 e ciò ha dato luogo ad una situazione di estrema confusione, che può aver creato sicuramente dal punto di vista amministrativo - non so se anche da altri punti di vista - situazioni non chiare. D'altro canto, si tenga conto che proprio perchè quei contratti erano nati secondo il regime della legge n. 73, cioè in regime di eccezionalità, erano privi di progetti. Proprio perchè nati in un certo modo, erano caratterizzati dal fatto che i pagamenti avvenivano *a posteriori* e non sulla base di un progetto precedente. Ciò ha comportato meccanismi di gestione estremamente complessi e, ripeto, confusi e delle situazioni giuridiche veramente caotiche e anomale. Per questi motivi, una volta assunta la Direzione generale, ho scritto - risulta sicuramente agli atti del Ministero - all'Avvocatura dello Stato, alla Corte dei conti, al Consiglio di Stato e al Consiglio superiore dei lavori pubblici, sottolineando la presenza di 80 contratti ingestibili e chiedendo un intervento in quanto le conseguenze di questa situazione ricadevano sull'erario. Fu costituita una Commissione con una sede e un archivio autonomi per affrontare questi problemi.

Per quanto riguarda la vicenda dell'archivio del Fai, non so cosa sia successo; probabilmente lo saprà il mio predecessore che aveva responsabilità nel periodo in cui questo archivio è stato acquisito dalla Direzione generale per la cooperazione. Però, devo precisare che uno dei principali problemi che ha incontrato questa Commissione nell'affrontare la questione dei contratti del Fai fu proprio quello degli archivi. Fu necessario un grandissimo sforzo per reperire in tutti i diversi uffici, soprattutto quelli tecnici della Direzione, il materiale a disposizione.

Per quanto riguarda l'Icipec, non posso che ripetere che l'attività di questo istituto dovrebbe essere abbastanza trasparente e così si può dire per quanto riguarda i suoi contributori. Se vi sono altri aspetti da chiarire, tutto ciò può essere oggetto di altre indagini. Voglio precisare che le quote associative di sostegno non sono superiori a quelle che si pagano per istituzioni di questo tipo. È anche abbastanza ovvio che queste somme siano state pagate da imprese impegnate in politiche internazionali, visto che si trattava di un istituto nato per quello scopo.

Per quanto riguarda i contratti con la Sec, voglio ricordare che sono stati gestiti e completati in epoca anteriore. Nel periodo in cui ho lavorato alla Direzione generale credo vi fossero gli esiti di una parte molto modesta di questi contratti, in particolare di alcuni relativi a certe riparazioni per un ammontare relativamente modesto, se non altro rispetto all'impegno precedente relativo all'acquisto della flotta Sec. All'inizio,

negli anni '80 il finanziamento era stato dato secondo il meccanismo del credito d'aiuto e solo successivamente in dono. Ripeto, nel periodo in cui me ne sono occupato, era ancora in atto solo una questione relativa a riparazioni di queste navi.

GRITTA GRAINER. In realtà i pescherecci sono stati consegnati alla Shifco nel 1989.

SANTORO. Non lo nego.

GRITTA GRAINER. La storia dei crediti d'aiuto la conosciamo benissimo, l'abbiamo studiata e sappiamo che tutto parte nel 1979. Ormai abbiamo ricostruito quasi tutta la vicenda, tranne una piccola parte a proposito della quale chiedevamo un aiuto a lei. Gli ultimi tre pescherecci sono stati consegnati nel 1989 e in realtà le riparazioni sono avvenute in precedenza. In gran parte i fondi sono stati spesi negli ultimi anni '80 e, poichè lei aveva già responsabilità, le chiedo informazioni su questi fatti.

SANTORO. Sono stato nominato Direttore generale nel 1989. Il perfezionamento dei contratti è avvenuto prima. La consegna può benissimo essere avvenuta nel 1989, ma è conseguente al perfezionamento avvenuto in precedenza dei relativi contratti.

GRITTA GRAINER. Poichè la vicenda è molto complessa, per le implicazioni attinenti il programma di cooperazione, le ho chiesto con molta sobrietà un aiuto per cercare di ricostruire anche l'ultima fase. Prendo atto che lei non sa oppure non dice.

SANTORO. Qual è l'ultima fase alla quale lei si riferisce?

GRITTA GRAINER. Purtroppo, neanche io ho qui tutte le carte e, siccome non ho lavorato alla cooperazione, non ho una capacità di memoria adeguata. Comunque, mi pare di ricordare che l'ultima *tranche* è stata erogata nel 1990 e la precedente cifra (consistente, si trattava forse di 5 miliardi) era stata data per la riparazione, come lei dice, però anche in maniera singolare. Infatti, i pescherecci erano stati appena consegnati, appena sei o sette mesi prima, ed è singolare che sia stato chiesto un ulteriore finanziamento per la riparazione di pescherecci che in realtà dovevano essere nuovi. Però la cifra consistente (64,5 miliardi) venne erogata in quel periodo, non ricordo se alla fine del 1988 o del 1989, ma non prima. Vorrei chiederle se lei ne era a conoscenza, ripeto, non in termini di responsabilità diretta ma per sapere come è accaduta questa vicenda. Non c'è dubbio che tale vicenda è nata nel 1979, che ha attraversato varie fasi, che conosciamo e che non ci dobbiamo raccontare nuovamente oggi; quello che le sto chiedendo è di darci una mano a chiarire quel passaggio, poichè abbiamo capito benissimo come ha funzionato. Ma ci sembrava di aver colto che il meccanismo ad un certo punto si era interrotto. Tuttavia funziona ancora un certo tipo di raccordo economico-politico con questi pescherecci. Le chiedo di metterci a disposizione la sua conoscenza.

SANTORO. Purtroppo, per quanto riguarda la società italo-somala, sempre per quel che ricordo, in modo abbastanza impreciso, quest'ultima erogazione era relativa a quella riparazione. Per quanto riguarda l'Ifda, questo era un organismo che risiedeva a Ginevra e che credo fosse quello con cui la Direzione generale per la cooperazione per un certo periodo si accordò in vista dell'erogazione di un determinato ammontare (non ricordo quanto) per il sostegno dell'azione del personaggio politico. L'onorevole Craxi, infatti, aveva avuto un incarico da parte del Segretariato delle Nazioni Unite ed aveva la necessità di un supporto di vario tipo, di studio e di altra natura, visto che con il Segretariato delle Nazioni Unite vi erano delle difficoltà di ordine contabile a stabilire un meccanismo finanziario. Per permettere appunto all'onorevole Craxi di svolgere questa funzione si trovò ad un certo punto nell'Ifda un organismo disponibile a tal fine.

PRESIDENTE. Lei ricorda a quanto ammontava la dotazione finanziaria?

SANTORO. No, signor Presidente.

GRITTA GRAINER. Vorrei ritornare per un momento sulla vicenda dei pescherecci, che è particolarmente importante per noi e lei ne comprenderà le ragioni. Infatti, rispetto a questo progetto in particolare, c'è anche un sospetto inquietante su un possibile traffico di armi, cui già prima ho fatto riferimento e rispetto al quale lei non ha detto niente. Questi pescherecci non solo sono stati consegnati, come le ho detto, in due scaglioni, ma direttamente battenti bandiera somala. E sembra - le chiedo una conferma - che non fossero dotati di celle frigorifere: la vicenda è un po' strana, trattandosi appunto di pescherecci. Vi erano dei vecchi *containers* e su questo c'è anche stato uno scambio di lettere tra il presidente della Shifco, l'ingegner Mugne, e la Farnesina. Quindi, francamente, mi sembra impossibile che di una vicenda come questa lei non sappia nulla.

SANTORO. A questo punto devo formalmente dire che non so nulla di tale vicenda.

POZZA TASCA. Ambasciatore Santoro, mi rendo conto che siamo ormai alla fine di questa audizione, intensa per noi e senz'altro pesante per lei, però vorrei pregarla di essere un po' più preciso nelle risposte. Ho avuto infatti quasi la sensazione, in certi momenti, che fosse lei a rivolgere a noi alcune domande e mi è sembrato, dalla sua esposizione, che lei quasi rivolgesse a noi con molta sorpresa certe affermazioni. Per esempio, ho preso un appunto quando lei ha parlato di esperti di lunga durata ed ha quasi chiesto da chi erano stati scelti, da chi erano pagati. Lei lo chiede a noi? Ma siamo noi a chiederlo a lei!

Pertanto, alla conclusione di questo nostro incontro vorrei farle delle domande, poche domande ma abbastanza precise, per le quali attendo delle risposte altrettanto precise. Probabilmente lei è fiducioso di avere un'ottima memoria, perchè vedo che non prende mai una nota quando le vengono rivolte le domande, come avrei fatto io

al suo posto: forse per questo non è poi in grado di dare delle risposte.

PRESIDENTE. Posso smentire questa sua impressione, onorevole Pozza Tasca.

POZZA TASCA. Era una battuta, signor Presidente, dato che prima l'ambasciatore ha detto che forse non ha memoria. Però mi rendo conto che alcuni colleghi possano aver espresso una parziale scontentezza. Passo comunque alle domande.

Ambasciatore Santoro, quali erano i meccanismi reali di decisione degli appalti? Prima un collega ha chiesto come venivano scelte le ditte ed io non ho sentito una risposta a tale domanda. Allora gliela riformulo: chi pilotava le scelte di quali progetti e l'assegnazione a quali ditte?

Per quanto riguarda *Andrea Von Berger*, in una nota di agenzia si parla di questo personaggio come di un faccendiere socialista, iscritto alla P2 di Licio Gelli, implicato nel traffico d'armi dagli anni '80, nonché consulente di imprese italiane impegnate negli interventi di cooperazione. Vorrei allora che lei ci parlasse di questo, ad esempio se lei sa per quali imprese egli abbia svolto le sue funzioni di consulente e per quali paesi.

Infine, quali sono le responsabilità politiche per la cooperazione? Più precisamente, c'è stata una lottizzazione partitica di aree geografiche oggetto della cooperazione italiana?

SANTORO. Sinceramente, non avrei avuto bisogno di prendere appunti sulle sue domande, solo che richiedono - almeno la prima e la terza - molto tempo e risposte articolate.

Innanzitutto, quando ho precisato che andrebbe verificato nel tempo, quindi in periodi in cui non avevo responsabilità specifiche, come sono stati scelti questi esperti, volevo semplicemente richiamare l'attenzione della Commissione su un aspetto importante. Nel caso, io potrei chiarire le modalità di scelta durante il periodo di mia gestione, ma devo dire che, di quelli richiamati, pochissimi sono stati scelti in quel periodo; la maggior parte di questi erano delle riconduzioni.

Quindi, il mio non era un invito, ma un suggerimento rivolto alla Commissione ad approfondire un aspetto così importante.

Per quanto riguarda la domanda su come venivano decisi gli appalti, dovrei richiamare la mia precedente esposizione introduttiva e parlare dei meccanismi relativi ai diversi settori (ad esempio del credito di aiuto), facendo tutte le distinzioni del caso. Posso dire che si arrivava ai contratti in maniera diversa in base al settore interessato e se si trattava di opere infrastrutturali, di formazione, e via dicendo. È un *mare magnum*, che richiederebbe delle precisazioni e delle delucidazioni lunghe e approfondite.

PRESIDENTE. Mi scusi, ambasciatore Santoro, se la interrompo ma mi sembra che lei abbia detto, rispondendo indirettamente, che si faceva abuso del criterio di emergenza.

SANTORO. Per taluni.

PRESIDENTE. Per gran parte.

SANTORO. Sì, se si vuole per gran parte, ma in un determinato periodo. Per quanto riguarda tutto il periodo di gestione della legge n. 38 del 1979 (quindi ben sei anni) non c'è stato alcun bisogno di ricorrere al criterio dell'emergenza, almeno in relazione al contratto a dono. Infatti l'indicazione del paese era sufficiente per poter procedere al contratto con la ditta indicata dal paese stesso. Successivamente la legge n. 49 del 1987 ha introdotto il criterio della gara, ma nello stesso tempo ha previsto la possibilità delle eccezioni, di cui si è fatto un ampio utilizzo nel periodo di gestione di quello stesso provvedimento. Ricordo che il regolamento attuativo della legge n. 49 dava indicazioni precise su come dovesse avvenire la dichiarazione di eccezionalità, che doveva essere pronunciata dal comitato direzionale. Se il comitato direzionale stabiliva che sussistevano gli elementi di eccezionalità e l'organismo esecutore, cioè l'impresa, era indicato in buona e dovuta forma dal paese, allora si poteva procedere al contratto. In relazione a ciò desidero far presente alla Commissione che del comitato direzionale, che si pronunciava sul principio di eccezionalità e quindi indicava le iniziative che avevano tale carattere, facevano parte le Direzioni generali competenti di tutti i Dicasteri. Quindi ci troviamo in presenza di una corresponsabilità di tutti i Ministeri: del Tesoro, del Commercio con l'estero, e via dicendo. Inoltre, l'indicazione del paese, che doveva essere fatta a norma di regolamento, veniva verificata puntualmente dalla Ragioneria e dalla Corte dei conti.

Pertanto vi è stato un ampio ed eccessivo utilizzo del principio di eccezionalità in un contesto che risulta in definitiva formalmente legittimo.

Nel periodo in cui ho occupato la Direzione generale non si è più potuto procedere in questo modo perchè il decreto-legge n. 412 del 1990 aveva annullato il principio di eccezionalità; non vennero effettuate le gare perchè, non essendoci un quadro amministrativo, non si capiva bene chi dovesse organizzarle.

Von Berger l'ho soltanto intravisto; su questo personaggio non so dire nulla.

Circa la questione della responsabilità politica nella scelta delle aree, credo che ci si debba rivolgere, se si vogliono avere ulteriori precisazioni, a chi ha responsabilità ed esperienze politiche, e quindi ne può sapere più di me. Quali forze politiche ci sono dietro la scelta dell'Africa australe o del Sahel? Lo sappiamo tutti!

PRESIDENTE. Io non lo so. Me lo potrebbe dire?

SANTORO. Non ho alcuna riserva a farlo, naturalmente con l'approssimazione dovuta.

Sappiamo benissimo che l'Ipalmo appoggiò l'iniziativa rivolta ai paesi dell'Africa australe ed era una tipica scelta di compromesso storico, tra comunisti e democristiani. La scelta del Sahel venne appoggiata dal ministro Colombo (quindi si trattò di una scelta democristiana); quella del Corno d'Africa da un Governo di coalizione (quindi democri-

stiana e socialista); quella dell'America centrale da movimenti cattolici, mentre quella dei paesi andini fu frutto di una convergenza tra socialisti e democristiani (ovviamente sto parlando in grandi linee).

PRESIDENTE. Come sostiene l'articolo de «La Repubblica» io sono un ragazzo di buona volontà, ma di scarsa competenza. Quindi desidero che lei mi renda edotto, anche perchè ho molta voglia di imparare e le sue precisazioni mi potrebbero essere molto utili.

Vorrei sapere quale era l'area politica di competenza per l'Asia, in particolare per la Cina.

SANTORO. Competenza? Non esageriamo! Verso la Cina, considerata la sua dimensione, dimostravano interesse tutte le forze di Governo ed era comprensibile visto che è un paese protagonista sulla scena internazionale. Lo stesso discorso si può fare per l'Egitto.

PRESIDENTE. Democrazia cristiana e Partito socialista italiano?

SANTORO. Sì, nelle grandi linee.

AGNALETTI. Desidero ricordare, innanzi tutto a me stesso, che la nostra è una Commissione d'inchiesta che ha due scopi fondamentali: in primo luogo accertare che cosa è successo nella cooperazione, le responsabilità, come sono stati spesi i fondi e se sono stati raggiunti gli scopi che si perseguivano; in secondo luogo, la nostra Commissione dovrebbe proporre al Parlamento i necessari provvedimenti legislativi per evitare che in futuro si verificano nuovamente le distorsioni che abbiamo sotto gli occhi.

Richiamando un antico detto cinese, devo dire che quella di oggi è stata un'audizione che, con la quale o senza la quale, sono rimasto tale e quale; in sostanza ho assistito ad uno sfuggire alle domande rivolte, alle quali ci è stato sempre risposto che si sapeva per sentito dire oppure che non si sapeva e che quindi dovremmo rivolgerci ad altri.

All'ambasciatore Santoro sono state fatte tante domande; io intendo rivolgergliene soltanto una che si riferisce al problema degli appalti. Lei, ambasciatore Santoro, ha parlato di mostro giuridico, di progetti che non sono stati utilizzati dal Fai oppure che poi sono stati utilizzati in una certa maniera, e via dicendo; inoltre lei ci ha detto di andare a vedere chi ha scelto gli esperti. Ricordo che in un'altra occasione ho chiesto al dottor Aloisi quali erano le imprese, chi sceglieva i consulenti e come venivano fatte le gare.

Lei ha ripetuto che le gare per i contratti non sono mai state espletate e questo mi meraviglia molto. Vorrei chiedere allora se vi è stata una opposizione del Ministero rispetto al funzionamento dell'Unità tecnica centrale. Inoltre, vorrei capire qual è l'ufficio del Ministero preposto al controllo di queste operazioni. A me risulta sia l'Ufficio IV. Vorrei sapere se è così e come funziona. Signor Presidente, io credo sia necessario verificare fino in fondo la situazione. È vero che la magistratura ha avviato specifiche inchieste, ma anche noi abbiamo il dovere di riferire in proposito al Parlamento perchè la nostra è una Commissione d'inchiesta, istituita proprio per questo scopo. Non possiamo continuare

a sentirci rispondere in questa sede che tutto è avvenuto sempre in epoche diverse. Io non sono soddisfatto di queste risposte e pertanto chiedo ufficialmente che la Commissione accerti l'ufficio competente del Ministero per individuare i responsabili.

SANTORO. Per quanto riguarda la prima domanda, non posso che richiamarmi a quanto ho già detto. Le iniziative del Fai sono state attuate secondo le procedure eccezionali previste dalla nota legge n. 73 e i contratti - l'ho già detto - sono stati caratterizzati da pagamenti avvenuti *a posteriori* senza progetti iniziali. Sotto questo profilo, per chiarire la natura di questi contratti, inizialmente fu istituito un organismo informale; attualmente invece è stata formalmente insediata una Commissione che potrà fornirvi tutte le informazioni necessarie, anche perchè ha la responsabilità del pagamento di decine e forse di centinaia di miliardi di contenzioso che derivano da quei contratti.

Per quanto riguarda la situazione strutturale, vorrei ancora insistere su un aspetto. Le responsabilità politiche, i meccanismi decisionali sono tutti aspetti che hanno una grande importanza di fondo. Il problema reale è quello della debolezza della struttura e per questo mi sono permesso nel mio intervento di richiamare l'attenzione su tale caratteristica della nostra cooperazione. La cooperazione italiana è stata l'unica al mondo ad avere una profonda ed ingiustificata debolezza strutturale dal punto di vista tecnico, amministrativo e contabile. Credo sia questa la ragione di fondo che ci ha portato a questa situazione. Se mi si chiede di quale ufficio è la colpa di tutto ciò, devo rispondere che innanzi tutto bisogna domandarsi del perchè di questa debolezza strutturale della legge n. 38 del 1979. Esistono gli atti parlamentari relativi all'approvazione di questa legge e credo che quegli atti contengano risposte sul perchè di certe formulazioni assolutamente assurde. Credo che dagli atti si possano ricostruire le posizioni dei vari parlamentari, del perchè sono stati bloccati certi meccanismi, del perchè non sono state adottate formule più complete.

Per quanto riguarda le difficoltà nella costituzione delle Unità tecniche locali, nella gestione dell'Unità tecnica centrale, nell'applicazione di organigrammi nell'ambito dell'Unità tecnica centrale e nelle differenziazioni di funzioni, tutto ciò va visto nel contesto dei rapporti esistenti tra la Direzione generale della cooperazione e gli altri uffici preposti, cioè il gabinetto del Ministro, la Segreteria generale, la Direzione generale del Personale.

PRESIDENTE. Credo di poter dire che alcune strutture erano molto deboli e forse create ad arte proprio per servire agli interessi di qualcun altro. Forse a volte penso troppo male, ma così facendo spesso si trova la verità.

Vorrei rivolgere un'altra domanda al nostro ospite. Qualcuno, in una precedente audizione, ad una mia precisa richiesta, ha detto che nella cooperazione vi erano soltanto come aspetti positivi la buona volontà di uomini onesti e poche regole funzionanti. Secondo lei, questa affermazione è lontana dal vero?

SANTORO. Per quanto riguarda il problema dei motivi della debolezza strutturale più volte richiamata, credo sia necessario un approfon-

dimento da parte vostra perchè possono essere i più diversi e non è detto che debbano tutti risalire alla stessa causa. Poteva trattarsi infatti di opposizioni di vari livelli (politico, amministrativo, sindacale) e inoltre occorre accertare le responsabilità sotto diversi aspetti.

Per quanto riguarda l'ultima considerazione del Presidente, credo che in parte possa essere sottoscritta, nel senso che, oltre ad una debolezza, vi era una notevole confusione e sarebbe stato difficile superare problemi di tali dimensioni e importanza senza l'impegno e la buona volontà di alcuni.

PRESIDENTE. Grazie di essere intervenuto. Si è trattato di un lavoro lungo e faticoso e per questo ha la mia gratitudine. Spero che vorrà accettare di tornare qui in altra occasione per soddisfare la curiosità di chi oggi non è rimasto soddisfatto.

Dichiaro conclusa l'audizione.

I lavori terminano alle ore 17.

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

DOTT. ETTORE LAURENZANO

