SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

3ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari esteri, emigrazione)

INDAGINE CONOSCITIVA SULLE STRUTTURE E LE FUNZIONI DEL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

5° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 16 NOVEMBRE 1994

Presidenza del presidente MIGONE

IC 0086

TIPOGRAFIA DEL SENATO (600)

INDICE

Audizione del Direttore generale per la cooperazione allo sviluppo

PRESIDENTE ..... *Pag.* 3, 9, 22
ANDREOTTI *(PPI)* 16
CAMPO *(Progr. Verdi-La Rete)* 9
PORCARI *(AN-MSI)* ..... 14, 19, 21 e *passim*
SERRI *(Rifond. Com. Progr.)* ..... 18, 19, 21 e *passim*
TAVIANI *(Misto)* 12
ALOISI ..... *Pag.* 3, 11, 13 e *passim*

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il direttore generale per la cooperazione allo sviluppo, ministro plenipotenziario Francesco Aloisi, accompagnato dal consigliere Claudio Spinedi.

I lavori hanno inizio alle ore 15,30.

Audizione del Direttore generale per la cooperazione allo sviluppo

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulle strutture e le funzioni del Ministero degli affari esteri, un'indagine conoscitiva che, come tutti sappiamo, in questa fase è particolarmente finalizzata all'imminente discussione della manovra finanziaria e del bilancio dello Stato.

Senza ulteriori preamboli, do la parola al ministro plenipotenziario Aloisi, direttore generale per la cooperazione allo sviluppo, per svolgere un intervento introduttivo, cui seguiranno le eventuali domande o richieste di chiarimenti da parte dei senatori.

ALOISI. Signor Presidente, vorrei dire innanzitutto che sono molto onorato di partecipare a questa audizione e che sono naturalmente pronto a rispondere a tutte le domande e richieste di chiarimenti che mi dovessero essere rivolte. Se lei è d'accordo, inizierei con una sintetica esposizione della situazione in cui opera la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo e delle attività che essa conduce, con riguardo particolare all'istituzione ed ai problemi che essa incontra, piuttosto che alla politica di cooperazione sulla quale penso che il Ministro interverrà presto in questa stessa Commissione.

Le funzioni della Direzione generale che io dirigo sono principalmente quelle di elaborare una politica di cooperazione da sottoporre alle decisioni delle autorità politiche; di negoziarne l'attuazione con in paesi in via di sviluppo interessati e con le organizzazioni internazionali; di attuare le iniziative di cooperazione negoziate dal punto di vista tecnico, contrattuale, amministrativo e finanziario e, infine, di controllarne l'esecuzione. Oltre a tali funzioni, vi è anche quella di assicurare la rappresentanza dell'Italia nelle principali sedi internazionali dove si tratta di aiuto allo sviluppo, quali il Consiglio per lo sviluppo della Unione europea, i consigli di amministrazione delle Agenzie delle Nazioni Unite, le grandi Conferenze internazionali o le riunioni dei donatori per i singoli paesi.

Dall'avvio della legge n. 49 del 1987 la cooperazione ha gestito circa 6.000 iniziative, per 21.000 miliardi, di cui solo una parte riguardano grandi lavori ed impiantistica; moltissime riguardano invece la formazione professionale, interventi di carattere umanitario o cofinanziamenti in strutture internazionali.

Sul piano tecnico-gestionale abbiamo incontrato grandi difficoltà per le deficienze strutturali della nostra organizzazione, che derivano

soprattutto da una mancanza di capacità di analisi economica (siamo dotati di tecnici di vario tipo, ma non abbiamo economisti), da una mancanza di capacità di redazione e gestione dei contratti (abbiamo pochissimo personale in grado di gestire i contratti per i grandi appalti) e da una generale carenza di capacità nell'attività di controllo sulle iniziative *in itinere* ed *ex post* (anch'essa dovuta a scarsezza di personale e a cui stiamo cercando di porre, almeno parzialmente, rimedio). Ciò non di meno, il numero delle iniziative di successo è molto elevato (non mi soffermo a citare degli esempi, ma ogni giorno ne abbiamo riscontri) e l'impatto generale della cooperazione sui rapporti con i paesi aiutati è nel complesso molto positivo, salvo che nel periodo più recente, nel quale non siamo stati più in grado di mantenere i nostri impegni.

Attualmente, nonostante i fortissimi tagli apportati al relativo bilancio, l'impegno per le attività di cooperazione è molto alto. Sono ancora in corso circa 1.600 iniziative nei paesi in via di sviluppo che non hanno risentito dei tagli poichè erano sostanzialmente finanziate con i bilanci degli anni precedenti e che si esauriranno a mano a mano che tecnicamente verranno a compimento: quindi, la nostra attività sul campo diminuirà di molto nel giro dei prossimi 12-18 mesi.

La riduzione degli stanziamenti si è fatta invece sentire sul mantenimento degli impegni politici per progetti non ancora avviati. Noi stiamo mantenendo solamente un terzo degli impegni politici che avevamo assunto negli anni precedenti e questo ha cominciato a pesare sui rapporti bilaterali con alcuni importanti paesi, nonostante che l'anno scorso sia stato dedicato ad un'attività di negoziato con molti di essi per cercare di ridurre l'impatto della nostra inadempienza. Nello stesso tempo tendiamo ad assumere pochissimi impegni nuovi in ragione della limitatezza dei mezzi finanziari, impegni attualmente concentrati in alcuni paesi le cui esigenze sono di primissima priorità, tra i quali potrei citare l'Albania, la Palestina, il Libano, il Mozambico, la Bosnia e pochissimi altri, e dove interveniamo soprattutto, ma non solamente, con interventi di emergenza.

Vorrei ora fornire brevemente – poichè non è il punto centrale della mia esposizione – alla Commissione qualche dato sull'evoluzione quantitativa del nostro aiuto pubblico allo sviluppo. Nel 1992 abbiamo erogato 4.727 miliardi, pari allo 0,34 per cento del prodotto interno lordo; in quell'anno il livello della nostra cooperazione come ordine di grandezza era ancora alto rispetto agli anni precedenti e quindi eravamo nella media degli altri paesi donatori, ossia al quinto posto tra i 17 paesi del Development Assistance Committee dell'Ocse. Nel 1994 lo stanziamento è sceso a 3.246 miliardi, pari allo 0,19 per cento del prodotto interno lordo, e risulteremo probabilmente all'ultimo posto nella graduatoria dei paesi dell'Ocse-Dac. La riduzione è molto maggiore di quanto appare dalla semplice differenza tra 4.727 e 3.246 miliardi, perchè queste cifre comprendono circa 1.800 miliardi di contributi fissi ad organismi internazionali che non sono stati ridotti. Quindi la riduzione, che ha riguardato soprattutto gli stanziamenti per i doni e i crediti di aiuto, i quali costituiscono la parte disponibile per un negoziato con i paesi, è stata di circa il 50 per cento rispetto a due anni fa.

Nel 1995 il nostro aiuto pubblico allo sviluppo dovrebbe ridursi ulteriormente ed assestarsi tra lo 0,10 e lo 0,12 per cento del prodotto in-

terno lordo. Quindi siamo di fronte alla prospettiva di una fortissima riduzione della nostra presenza all'estero per l'anno prossimo, mentre l'impegno attuale sul campo presenta ancora ritmi abbastanza sostenuti.

Per quanto riguarda più specificamente le finalità dell'indagine conoscitiva, nell'ambito del Ministero degli affari esteri la struttura amministrativa della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, abbastanza articolata, è composta da 578 dipendenti, divisi in 19 uffici a Roma, cui si aggiungono 5 unità tecniche locali e 24 gruppi di supporto operativo all'estero. Le UTL e le GSO rappresentano i nostri uffici all'interno delle ambasciate dei paesi dove le attività di cooperazione sono più rilevanti: sono quindi i nostri terminali esterni.

Vorrei ora attirare la vostra attenzione sulla composizione del nostro personale perchè si tratta di un punto molto importante rispetto a quanto vorrei esporre successivamente. Di questi 578 dipendenti, solo 225 sono di ruolo del Ministero degli affari esteri; inoltre la Direzione generale si avvale di 97 esperti dell'unità tecnica centrale e di 20 esperti provenienti da organizzazioni internazionali; ben 144 dipendenti sono comandati o fuori ruolo, mentre 76 sono contrattisti e 16 consulenti. La cooperazione è arrivata a gestire fino a 5.200 miliardi l'anno, con un rapporto di 10 miliardi per dipendente. Si tratta, in campo internazionale, di uno degli organismi di cooperazione tra i più sovraccarichi nel rapporto tra personale e fondi gestiti ed è questa una delle spiegazioni ai problemi di gestione e di controllo che abbiamo avuto.

Ciò accade perchè la legge n. 49 del 1987, che per molti aspetti è stata una buona legge sulla cooperazione, ha creato questo nuovo settore di attività del Ministero degli affari esteri - a cui negli anni successivi sono state date risorse assai importanti che si sono via via accresciute tra il 1987 e il 1992 - senza tuttavia dotarlo di una struttura tecnico-amministrativa propria. Si è quindi creato un organismo assai composito, limitando di conseguenza la possibilità di avere un'amministrazione stabile. Su questo aspetto sarà bene riflettere anche in tema di riforma, giacchè uno dei problemi di amministrazioni di questo tipo è quello della continuità nell'azione, per cui una forza lavoro così precaria ha reso le cose più difficili.

Dal punto di vista qualitativo la struttura presenta diverse pecche: il personale amministrativo è insufficiente; mancano totalmente gli economisti, e questo è un fatto grave per un'attività come quella che ci è stata affidata; siamo carenti di esperti legali. Ciò ha avuto effetti negativi per la gestione dei contratti e delle gare di appalto, effetti che si fanno in particolare sentire ora, nel momento in cui esiste un contenzioso rilevante sui programmi relativi al passato, dove abbiamo difficoltà a confrontarci con imprese che dispongono di *staff* legali molto agguerriti. A questo problema ha dato parziale soluzione il decreto-legge intervenuto lo scorso anno che ha creato una Commissione, che stiamo attivando adesso, di consulenti giuridici del contenzioso.

La legge n. 49 del 1987 e la prassi degli ultimi anni hanno affidato ai 97 esperti di cooperazione (che erano in origine 120 e che ora scenderanno a 70) compiti non soltanto tecnici, ma anche gestionali ed amministrativi, compiti per i quali essi non sono preparati. È questa un'altra causa delle carenze che si sono verificate: mancano tecnici in grado di

elaborare capitolati d'appalto, di effettuare valutazioni tecniche approfondite, di esprimere stime di congruità sui prezzi. Tali esperti svolgono in misura relativamente limitata le attività tecniche di loro competenza e si trovano invece a svolgere attività amministrative e gestionali per le quali non sono strutturalmente preparati; si applicano con buona volontà ma i risultati sono ben lungi dall'essere perfetti.

Con questo non voglio dire che la Direzione generale dovrebbe essere dotata di tutti i tecnici che le servono per poter affrontare problemi di valutazione e di controllo sui progetti che essa deve svolgere. Se così fosse avremmo bisogno di un numero di tecnici impressionante: si giungerebbe a duplicare a Roma strutture paragonabili a quelle della Banca mondiale. Ciò è impossibile e non accade nemmeno negli altri organismi donatori. La soluzione risiede invece nel disporre di uno *staff* di tecnici limitato e nel fare largamente ricorso a capacità tecniche esterne (società di consulenza o singoli tecnici), come fanno tutti gli altri organismi donatori, a cominciare dalla Comunità europea. Ciò tuttavia non è esplicitamente previsto dalla legge e ci viene sistematicamente impedito dagli organi di controllo. Si tratta di un gravissimo limite ai nostri sforzi per riprendere il controllo di questa massa di programmi ancora in gestione.

Non vi sorprenderà, sulla base di quanto ho detto, il fatto che il personale di cui disponiamo si sia mostrato nell'ultimo periodo abbastanza demoralizzato. Infatti, da un lato è sottoposto ad una forte pressione per aumentare l'efficienza e riprendere il controllo dell'amministrazione, dall'altro si rende conto di tessere una tela di Penelope che ogni mattina si rivela piena di buchi.

In questo quadro vorrei dire che allo scandalo che ha messo in dubbio la credibilità della cooperazione si sono aggiunte una serie di difficoltà amministrative, come comprensibile reazione a quanto accaduto, che certamente non hanno facilitato il compito. Ricordo, ad esempio, la recente normativa che ha generalizzato l'obbligo di svolgere gare di appalto. Personalmente condivido tale obbligo quanto allo scopo, tuttavia esso è stato introdotto un anno e mezzo fa senza che venissero create allo stesso tempo le strutture tecniche necessarie. La difficoltà infatti non risiede tanto nello svolgere la gara, cioè nel nominare una Commissione, ma nel predisporre un capitolato di appalto, cioè nel creare un progetto esecutivo. Noi non siamo in grado di fare ciò, tanto più che non ci è permesso il ricorso a consulenze esterne; il nostro compito è reso ancora più difficile dal fatto che si tratta di progetti concepiti precedentemente alla legge, che quindi prevedevano il ricorso alla trattativa privata. Questa disposizione ha in pratica bloccato la nostra attività.

Inoltre, da circa due anni, siamo sottoposti ad una norma che dispone l'autorizzazione annuale del Ministero del tesoro per le erogazioni relative a progetti che prevedono spese pluriennali, anche se interamente finanziati sul bilancio dell'anno precedente. La procedura per ottenere queste autorizzazioni è assai lenta e ritarda molto l'esecuzione dei programmi.

È stata inoltre disposta l'abolizione del Fondo di cooperazione il cui stanziamento verrà suddiviso in circa venti capitoli del bilancio che comporta un'ulteriore difficoltà. Infatti per dividere i nostri residui degli anni passati, che sono ingenti, la Ragioneria resterà ferma per tre o

quattro mesi e quindi vi sarà un arresto dei pagamenti per questo periodo di tempo. È inoltre in dubbio il rinnovo dei contratti per ben 76 dipendenti contrattisti.

Vi è quindi un atteggiamento restrittivo, sia dal punto di vista legislativo, sia per quanto riguarda gli organi di controllo, che ci causa grandi difficoltà e nell'avviare nuovi contratti e nell'effettuare pagamenti per attività in corso. Avrete certo ascoltato le proteste delle organizzazioni non governative con le quali abbiamo un notevole arretrato nei pagamenti, fatto che mette a rischio la sopravvivenza di alcune di esse. Non siamo in grado di erogare le somme dovute, il cui ammontare è di circa 40 miliardi.

In realtà è assai difficile applicare seriamente le norme relative alla contabilità dello Stato ad attività che si svolgono all'estero, in condizioni tecniche molto difficili, a notevole distanza dall'Italia ed in situazioni politiche mutevoli, che impongono grande elasticità nell'applicazione dei contratti e nello sviluppo dei progetti, elasticità che invece non ci è consentita dalle norme sulla contabilità dello Stato e che sempre più ci viene negata in seguito ai gravi inconvenienti verificatisi negli anni scorsi.

Mi spiace di aver dovuto fare un quadro così negativo, ma esso mi ha permesso di dire che l'attività di cooperazione oggi è praticamente bloccata e non solo a causa della diminuzione degli stanziamenti, anche se questo è certamente uno dei fattori.

Vorrei ora parlare brevemente di quanto abbiamo fatto negli scorsi mesi ed accennare a quanto stiamo preparando, argomento quest'ultimo sul quale potrà essere più preciso di me il Ministro degli affari esteri quando sarà ascoltato dalla Commissione.

Ultimamente abbiamo lavorato molto sulle procedure interne della cooperazione, per assicurare maggiore efficienza e trasparenza. È un lavoro che non si presta a grandi notizie e che non è particolarmente attraente, ma che mira soprattutto ad individuare delle responsabilità precise nei singoli operatori della nostra Direzione rispetto alle numerose fasi del processo: dal singolo progetto, alla fase negoziale, a quella di programmazione, a quelle finanziaria e contrattuale, per giungere infine alle fasi di esecuzione e di controllo. Abbiamo sviluppato un modello di programma-paese, che non è nuovo dato che esiste già nella cooperazione di altri paesi. Il principale obiettivo è quello di dare un quadro di giustificazione economica alle scelte dei singoli progetti, in modo da sottrarre queste scelte alle decisioni amministrative e di conseguenza ai sospetti che ne sono scaturiti nel passato.

Abbiamo sviluppato un modello di gestione, che chiamiamo «ciclo del progetto», per assicurare la qualità della sua esecuzione attraverso l'individuazione di una serie di fasi, dall'analisi al controllo, che devono essere seguite dai vari uffici. Anche in questo caso si è trattato dell'omologazione ad una prassi internazionale. Inoltre non prendiamo alcun impegno internazionale senza previa valutazione: questo sembrerebbe abbastanza lapalissiano, ma non è sempre avvenuto nel passato.

Abbiamo svolto poi una analisi dei nostri carichi di lavoro, con un sistema di computerizzazione basato sui principi recentemente stabiliti dalla legge. Questo sistema ci consentirà di verificare ogni tre mesi la variazione dei carichi di lavoro in modo da distribuire la nostra forza

interna. Lo stiamo immettendo nella rete dei computer dei nostri vari uffici, il che pensiamo ci permetterà di essere più veloci ed informati su molte operazioni.

Tutti questi sono miglioramenti di carattere burocratico, certamente indispensabili per rendere più efficiente la gestione attuale, ma non tali da incidere sul piano di una riforma. Su quest'ultimo piano, come meglio potrà dirvi il Ministro quando sarà da voi ascoltato, stiamo percorrendo tre vie. La prima è l'elaborazione di un nuovo disegno di legge sulla cooperazione, il cui punto centrale sarà soprattutto il largo ricorso a competenze tecniche e gestionali esterne per ridurre l'utilizzo della burocrazia interna, dato che questa si è rivelata, sia dal punto di vista strutturale, sia da quello delle norme amministrativo-contabili che la regolano, largamente inadeguata a gestire tale attività all'estero. Questo nuovo provvedimento dovrebbe apportare delle innovazioni importanti a vari strumenti di cooperazione all'estero ed affiancare a quelli normali (nei settori doni, crediti di aiuto, organizzazioni non governative e formazione) strumenti di intervento nel campo dello sviluppo dell'imprenditoria locale.

In secondo luogo, si arriverà alla presentazione di un nuovo documento di politica di cooperazione, che completi il provvedimento legislativo. Nell'attuale sistema legislativo questo documento reca il nome di «Indirizzi di cooperazione» e risale al 1987. Da allora molta acqua è passata sotto i ponti e la dottrina e la prassi della cooperazione in sede internazionale hanno seguito una forte evoluzione. Abbiamo visto due continenti, l'Asia e l'America latina, ritornare ad essere positivi quanto ad afflusso di capitali privati ed avere meno bisogno di interventi di cooperazione; l'Africa invece è rimasta da questo punto di vista estremamente deficitaria. Molti paesi in via di sviluppo sono tornati ad una economia di mercato dopo una generazione post-coloniale di economia di Stato. Si pone quindi la necessità di una ridefinizione della politica di cooperazione e vanno rivisti i suoi obiettivi economici per adattarli anche allo sviluppo dell'economia di mercato. Penso che si dovrà dare una valenza forte alle finalità politiche della cooperazione, nel senso di favorire la stabilità dei paesi destinatari, magari mediante il contributo per l'organizzazione di elezioni, per lo sviluppo delle istituzioni democratiche per la creazione di amministrazioni locali. Il tutto oltre all'attività umanitaria ed anche - direi - alla cooperazione culturale che rappresenta una struttura portante delle società dei paesi in via di sviluppo.

In terzo luogo, contiamo di presentare molto presto al Parlamento una proposta che sarà una versione ridotta del decreto che le Commissioni affari esteri del Senato e della Camera dei deputati hanno avuto modo di leggere in giugno che conterrà solamente alcune norme da noi giudicate necessarie per superare nell'immediato le difficoltà amministrative cui ho fatto largamente cenno nel corso del mio intervento. È necessario, per esempio, consentire il ricorso a capacità tecniche esterne. Non vi saranno compresi invece tutti gli elementi di riforma strutturale, che troveranno una collocazione più consona nel disegno di legge vero e proprio. Non si tratterà quindi, come da qualcuno era stato paventato in estate di un tentativo di anticipare la riforma, ma della creazione di un ponte per migliorare nell'im-

mediato le nostre procedure in un momento in cui gestiamo un'attività di cooperazione molto vasta, senza pregiudicare in nulla la riforma.

Ad ogni modo, su questi tre elementi non vorrei dare grandi dettagli poichè e ancora in corso la fase di elaborazione e poi perchè si tratta di una prospettiva politica che meglio di me potrà essere indicata dal Ministro.

Mi fermerei qui per quanto riguarda l'esposizione iniziale, ma sono a disposizione dei senatori per rispondere alle domande che vorranno pormi.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro Aloisi per la sua esposizione estremamente franca e molto stimolante.

Do la parola ai colleghi che intendono porre delle domande al nostro ospite.

CAMPO. Signor Presidente, la cooperazione dell'Italia con i paesi in via di sviluppo sta attraversando una crisi senza precedenti nella sua pur breve storia. Errori, disfunzioni e scandali ne hanno compromesso l'immagine e la credibilità, al punto da mettere in ombra i non pochi successi e le molte azioni valide realizzate dalla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo ed ancor più dalle organizzazioni non governative.

Noi non siamo, ministro Aloisi, tra coloro – e sono tanti oggi – che, approfittando dei problemi della nostra cooperazione, vorrebbero svuotarla di significato, renderla impotente e cancellare così la solidarietà concreta del popolo italiano con i paesi in via di sviluppo. Tutti i problemi che lei ci ha esposto ci lasciano perplessi: la struttura per la cooperazione sembra una macchina nata per non funzionare e ricorda tanto una certa anagrafe tributaria, che è stata tanto invocata qualche tempo fa ma che, una volta istituita, come tutti sappiamo, ha lasciato comunque spazio all'evasione fiscale. Nè mi aspetto che lei, ministro Aloisi, possa dare una dettagliata risposta a tutte le questioni sul tappeto; però ve ne sono alcune che hanno bisogno di risposte immediate e spero che lei possa darle alla Commissione nella forma più esauriente possibile, così da permetterci di portare avanti la nostra azione, e quella del mio Gruppo in particolare, in favore della cooperazione.

Le questioni che mi interessano sono essenzialmente quattro. La prima è che oggi, nel disegno di legge finanziaria, si parla di cooperazione allo sviluppo come di un insieme aggregato. C'è una cifra totale e ci sono dei capitoli di spesa, ma la cifra globale non viene disaggregata nei singoli capitoli di spesa. Ciò rende difficile al legislatore intervenire per approvare, emendare o rifiutare questa o specifiche parti della manovra finanziaria. Vero è che le scelte saranno sottoposte al Parlamento in un secondo tempo, ma non è tollerabile che noi siamo comunque costretti a votare a scatola chiusa, perdendo un importante momento di decisione legislativa.

È importante, per esempio, sapere fin da adesso quanto il Governo intende assegnare alla cooperazione bilaterale o multilaterale e quanto alla cooperazione multi-bilaterale: la differenza è fondamentale. Nella prima, la bilaterale o multilaterale, il Governo assegna fondi ad organismi internazionali con un'indicazione di massima sull'uso e la destina-

zione di questi fondi; nella multi-bilaterale il Governo assegna sì fondi ad organismi internazionali ma ritiene di poter assumere decisioni sia sulla destinazione di detti fondi sia, soprattutto, sugli esecutori dei progetti. Ciò può essere molto pericoloso in quanto potrebbe permettere che senza lo svolgimento di gare pubbliche si ricorra ad imprese italiane discutibili o addirittura sotto inchiesta, fatta eccezione naturalmente dei casi in cui si tratti di doni ad organismi internazionali. Quindi, ripeto: che cosa intende indicare il Governo quando, nel capitolo 4480, parla di contributi volontari a organismi internazionali? Si tratta di contributi multilaterali veri e riconosciuti come tali dall'Ocse o essi includono la forma impropria del multi-bilaterale?

Tipico caso dell'equivoco sul multi-bilaterale è il progetto per la costruzione di un centro sanitario sul Monte degli ulivi a Gerusalemme est. Tale progetto è stato ora assegnato all'Unicef condizione che per la sua esecuzione si ricorra, tra gli altri, all'Aispo, un'organizzazione non governativa emanazione dell'ospedale San Raffaele di Milano, sulla cui attività in quell'area ho già presentato il 20 giugno scorso un'interrogazione alla quale peraltro non ho mai ricevuto risposta. È noto che il direttore del San Raffaele è stato arrestato per corruzione qualche giorno fa. Come si può accettare una situazione simile? Ecco allora, ministro Aloisi, l'importanza di sapere fin da adesso come il Governo intenda disaggregare i fondi assegnati dal disegno di legge finanziaria alla cooperazione! Infatti, da una attenta lettura dei documenti finanziari si deduce comunque che agli organismi internazionali potrebbe andare, con il capitolo 4480 a titolo di contributi volontari, oltre la metà dei fondi disponibili per la cooperazione internazionale (tra i 400 e i 500 miliardi): una decisione che noi contesteremmo e che in ogni caso si presta a pericolose manipolazioni.

La seconda questione sulla quale vorrei richiamare l'attenzione è la seguente. È noto, per quello che è stato bonariamente definito un «disguido» (si veda la lettera al Presidente della Repubblica), che il recente decreto presidenziale n. 608 del 1994 ha eliminato le strutture consultive della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo: il Comitato consultivo, la Commissione per le ONG e i membri consultivi del Comitato direzionale. Si trattava di tre organi che, pur non avendo una funzione deliberante, svolgevano un importantissimo ruolo ai fini della trasparenza della gestione. La mia stessa conoscenza sui progetti multi-bilaterali non sarebbe stata possibile se il Governo non avesse dovuto informare tali organismi di questo argomento. Inoltre, si trattava di importantissimi luoghi di dibattito e confronto. Ebbene, signor Ministro, le chiedo: cosa si intende fare per stabilire comunque una forma di trasparenza? Quale organismo o quale comitato proseguirà quella importante funzione democratica? Ferme restando la finalità e la necessità della trasparenza, ha comunque un senso sopprimere organismi già funzionanti per sostituirli con altri da sperimentare?

Vengo ora alla terza questione. Tra il 1992 e il 1994 le organizzazioni non governative hanno perduto circa il 70 per cento dei fondi loro destinati, circa 250 miliardi, per una presunta - e tuttavia dichiarata - incapacità dell'amministrazione della Farnesina di concludere nei tempi stabiliti le istruttorie per le iniziative delle stesse ONG. Come può spiegare questa situazione, stante che l'eventuale approvazione di un pro-

getto, con la conseguente erogazione dei finanziamenti, può non avere più significato a distanza di tre anni dalla presentazione del progetto stesso? Una simile difficoltà burocratica non può essere interpretata come volontà di vanificare l'operato delle organizzazioni non governative e di talune in particolare?

Quarta ed ultima questione. Nella relazione programmatica del ministro Martino al Parlamento si riconoscono come residui alle organizzazioni non governative solo i contributi deliberati, ma non decretati, negli esercizi precedenti, per un totale di circa 20 miliardi. Se così fosse, però, si violerebbe il decreto-legge n. 543 del 28 dicembre 1993 (il cosiddetto «decreto Andreatta»), convertito con la legge n. 121 del 17 febbraio del 1994, che riconosce come residuo spettante alle organizzazioni non governative l'intera differenza tra i fondi stanziati e quelli effettivamente impegnati, ossia circa 200 miliardi. Quello adombrato appare veramente un atteggiamento intollerabile, ministro Aloisi, in quanto dimostra ancora di più la poca importanza che si dà alla parte migliore della cooperazione italiana, le organizzazioni non governative, nonostante che anche la Corte dei conti abbia dichiarato in varie occasioni come siano proprio le ONG a portare avanti il lavoro più serio nel campo della cooperazione.

ALOISI. Mi spiace se ho dato l'impressione che quello per la cooperazione sia un organismo creato per non funzionare: in realtà ha funzionato per molti anni. Attualmente è in crisi, però ha realizzato moltissimi obiettivi nell'arco di 10-15 anni che si possono facilmente riscontrare recandosi nei paesi che ne sono stati interessati.

Per quanto riguarda la sua prima domanda, senatore Campo, il contributo per il progetto da lei citato, relativo all'affidamento all'Aispo della realizzazione di un centro sanitario a Gerusalemme, è destinato appunto ad un'organizzazione non governativa e come tale non rientra affatto nei contributi alla cooperazione multi-bilaterale.

Per quanto riguarda la suddivisione dello stanziamento nei singoli capitoli del bilancio, è necessario attendere di sapere a quanto ammonterà il volume globale di tale stanziamento: per noi è difficile farlo in questo momento così teso e con un'incertezza così forte sull'entità dello stanziamento stesso. Comunque posso affermare che, se lo stanziamento per i doni fosse di circa 800 miliardi, penseremmo di destinarne 300 alla cooperazione multilaterale e multi-bilaterale. Vorrei soffermarmi brevemente su questi concetti. Cooperazione multilaterale significa dare un contributo al bilancio degli organismi internazionali senza entrare nel merito delle singole iniziative, mentre per gli interventi multi-bilaterali i contributi agli organismi internazionali riguardano la realizzazione di determinati progetti italiani. In questa maniera abbiamo realizzato larga parte della nostra assistenza in Palestina attraverso l'Agenzia delle Nazioni Unite, abbiamo in gran parte contribuito al processo di pace in Mozambico, attraverso l'United Nations Development Program, e abbiamo realizzato un importante programma di sviluppo umano in Centro America, sempre attraverso l'Undp.

Vorrei assicurare che questi programmi prevedono sempre gare di appalto, anche qualora i realizzatori siano imprese italiane, perchè

sotto questo profilo gli organismi internazionali spesso danno garanzie che noi non siamo in grado di fornire.

Mi è stato chiesto quali siano le intenzioni del Governo per sostituire gli organismi consultivi aboliti (Comitato consultivo, Commissione per le ONG e membri consultivi del Comitato direzionale). Come direttore generale ho difficoltà a rispondere, poichè la domanda riveste un contenuto fortemente politico; ritengo quindi che il Ministro, quando esporrà le linee generali di riforma della politica di cooperazione allo sviluppo, potrà fornire una risposta esauriente.

Circa lo stanziamento per le organizzazioni non governative, vorrei specificare che queste ultime non hanno affatto perso i fondi dei programmi del 1992 e del 1993 che non sono stati realizzati; questi fondi ci sono e verranno utilizzati nel 1994. Abbiamo chiesto nelle ultime settimane alle ONG di ripresentare le domande di progetti con la nuova procedura semplificata e queste stanno cominciando ad affluire. Per quanto concerne i residui, all'inizio si era manifestata una certa difficoltà che poi è stata superata e quindi abbiamo riconosciuto alle ONG residui non per 20 ma per 150 miliardi .

TAVIANI. Desidero anzitutto rivolgere un elogio al Direttore generale perchè indubbiamente si trova ad agire su un terreno bruciato, con grandissime difficoltà e con precedenti quasi incredibili in anni recenti. Quindi chi lavora in questa situazione deve essere non solo rispettato ma soprattutto elogiato.

Il problema che mi interessa maggiormente è quello relativo alle priorità geografiche. Vorrei ricordare che questa Commissione molti anni fa impose al Ministro dell'epoca di eliminare dalle aree che rientravano nella cooperazione Malta e la Jugoslavia. Ciò non perchè vi fosse qualcosa contro l'uno o l'altro dei due paesi, ma perchè sia Malta sia la Jugoslavia non potevano essere certamente considerati come Terzo mondo. Allo stesso modo la Commissione potrà oggi dare un indirizzo al Governo sulla questione delle aree.

Ho potuto infatti verificare andando in giro per il mondo, per ragioni sia scientifiche sia di ordine politico, che la situazione peggiore si registra nei paesi dell'Africa sub-sahariana. Mi chiedo per quale motivo ci siamo impegnati in questi paesi, dove l'Italia non ha alcuna tradizione, nessuna necessità di presenza e dove tra l'altro si trovano abilmente e fortemente l'elenco degli uffici all'estero della sua Direzione, che lei ha detto essere cinque da una parte e circa sessanta presenti sia l'Inghilterra, sia la Francia, sia la stessa Germania.

Avevamo indicato come zone di intervento prioritario l'area mediterranea, il Corno d'Africa e l'America latina. Personalmente insisto sull'opportunità di concentrare l'attenzione su quest'ultima zona, ove abbiamo vincoli di sangue assai più importanti dei vincoli geografici. Bisogna riconoscere che inizialmente questa attenzione sull'America latina vi è stata. Successivamente si è cambiata rotta, probabilmente anche perchè sono prevalsi desideri di esotismo, di vedere un mondo assai diverso dal nostro, certamente più di quanto lo sia l'America latina, un mondo tuttavia su cui non esiste alcuna possibilità di controllo. È vero infatti che anche l'America latina on brilla quanto a democrazia, ma almeno esiste in quei paesi una stampa libera e laddove si verifichino

scandali vi è la possibilità che emergano, mentre è difficile che lo stesso accada nei paesi sub-sahariani, a meno che tali scandali non vengano denunciati in Europa.

A questo fine le chiedo se ci potesse far avere l'elenco degli uffici all'estero della sua Direzione, che lei ha detto essere cinque da una parte e circa sessanta dall'altra, poichè si tratta di indicatori circa la tendenza per le priorità.

Passo ora ad una questione più superficiale. Lei ha parlato più volte della necessità di disporre di economisti. Spero che si sia riferito ad esperti di economia finanziaria o bancaria, non già a studiosi di economia. Essendo io sono di questi vi posso assicurare che ciascuno di essi vi darebbe indirizzi differenti. Dico questo con cognizione di causa avendo per quarant'anni insegnato, come sa il presidente Migone che è stato mio allievo, non solo la storia dell'economia ma anche la storia delle dottrine economiche.

Mi trovo pienamente d'accordo con il collega Campo su quanto ha detto in merito alle ONG.

ALOISI. Per quanto concerne l'elenco dei nostri. uffici all'estero, invieremo una lista alla Commissione. Tenga presente comunque che essa rappresenterà la distribuzione dei progetti sul campo e non delle priorità future. Probabilmente mano a mano che le priorità geografiche muteranno anche la localizzazione degli uffici potrà variare.

Per quanto concerne gli economisti, la mia Direzione ha bisogno di un numero limitato di macroeconomisti, che facciano capire come impostare i programmi-paese, che ci aiutino a leggere i piani di sviluppo dei paesi, e di un numero maggiore di analisti di progetti, che ci permettano di capire meglio se un progetto tecnicamente valido abbia un senso anche sotto l'aspetto economico.

Certamente i progetti di cooperazione con i paesi dell'Africa subsahariana sono quelli che hanno dato risultati peggiori. Purtroppo la realtà della cooperazione è che il successo dei progetti dipende largamente dalla capacità di gestione amministrativa dello Stato destinatario. Noi non siamo gli unici gestori dei progetti che realizziamo. Ad esempio, la collaborazione con la Cina, la Tunisia e la Turchia ha mediamente avuto risultati assai migliori dei progetti realizzati in Somalia (ove ora non solo non c'è più uno Stato, ma probabilmente non c'è più neppure ciò che avevamo realizzato), in Mozambico o in altri paesi di quell'area ove non esiste più alcuna forma di Stato.

Si tratta comunque di un'esperienza che condividiamo con gli altri donatori: in questi paesi difficili una collaborazione con organismi internazionali permette di limitare i danni. Questo argomento mi porta alla questione delicatissima delle priorità geografiche. Si tratta di una questione meramente Politica, su cui interverrà il Ministro, che è legata ad alcuni fattori importanti, ad esempio, a quelle che vogliono essere le finalità della cooperazione italiana, finalità che cambiano da paese a paese e che quindi hanno influenza sulla distribuzione geografica e sul volume dell'intervento. Tra l'altro, nel prossimo futuro, la fortissima riduzione dei fondi disponibili aumenterà la tendenza alla concentrazione geografica rispetto alla dispersione del passato. E questa concentrazione porterà essa stessa ad una variazione delle priorità. In tale prospettiva

posso dare solo il mio parere personale, per quello che vale, perchè il documento di indirizzo ufficiale è ancora in preparazione.

In una situazione di gravi ristrettezze finanziarie a me sembra di scorgere due baricentri, non esclusivi ma certo prevalenti: il primo è quello mediterraneo, nel quale va curata la stabilità dei paesi che ci circondano, dall'Albania, alla Palestina, al Libano, alla Tunisia, che mi sembra costituire una priorità poichè lo sviluppo economico, la tranquillità ed il benessere interni di questi paesi influiscono direttamente sulla sicurezza italiana.

Il secondo baricentro è costituito dai paesi più poveri del mondo, anche perchè si tratta non di difendere interessi specifici italiani, ma di prendere in carico la nostra parte dello sforzo che i paesi industrializzati stanno facendo. Gli Stati Uniti, il Giappone, la Germania e la Francia producono un certo sforzo nei confronti dei paesi più poveri, direttamente o tramite le organizza ioni internazionali: c'è un appello costante nei nostri confronti a partecipare a questo sforzo che non è diretto solamente verso i paesi africani, ma che concentra in quel continente, che annovera i paesi più poveri della terra, la maggior parte degli impegni.

Questo pone il problema della cooperazione con i paesi dell'Asia e dell'America latina. È un problema difficile, specie tenuto conto della forte diminuzione degli stanziamenti disponibili. Direi che in questo campo ci aiuta il fatto che, contrariamente al decennio precedente, come dicevo, i paesi di queste aree usufruiscono di un forte afflusso di capitali privati, sia sotto forma di prestiti, sia sotto forma di finanziamenti. Appare invece carente la presenza di capacità manageriali e di tecnologie. Quindi a mio avviso la cooperazione nei confronti di questi paesi proseguirà basandosi soprattutto sull'elemento umano. sulle organizzazioni non governative, sulla cooperazione universitaria, sull'assistenza all'imprenditoria privata, insomma su interventi ad alto contenuto di sviluppo ma caratterizzati da un costo unitario inferiore rispetto a quello necessario per un'azione di cooperazione a favore di un paese africano molto povero, dove anche gli interventi di emergenza comportano costi molto alti. Ripeto: si tratta di mie considerazioni personali, che si collegano non solo ai problemi italiani ma anche all'azione degli altri paesi e a quella delle organizzazioni internazionali.

PORCARI. Anche io desidero esprimere apprezzamento e, direi, anche comprensione per il difficile compito che il Direttore generale per la cooperazione ha davanti a sè. Egli si trova a dover tappare le falle del passato ed ha il compito in primo luogo di far dimenticare le ultime pagine della storia della cooperazione italiana. Purtroppo, negli eventi storici, politici o anche della cronaca quotidiana, grandi o piccoli che siano, ciò che rimane impresso nella memoria è sempre quel che è accaduto alla fine: la storia del passato viene spesso offuscata dagli errori dell'ultima ora. È questa la situazione in cui opera il ministro Aloisi, cui non sono certo imputabili gli errori della cooperazione e che anzi ha la mia personale amicizia e stima, anche per aver io fatto parte della carriera per lunghi anni.

Vorrei anzitutto precisare che a mio avviso ci troviamo di fronte, nel quadro della vasta competenza della nostra Commissione, ad un pic-

colo problema, visti i mezzi messi a disposizione della cooperazione. È un tema di cui parliamo oggi, ma che affronteremo in modo più approfondito nel corso dell'esame del bilancio e del disegno di legge finanziaria per il 1995; è un tema che troverà a lungo termine un altro foro di competenza, oggi ancora non operativo, cioè la Commissione bicamerale sulla cooperazione. A tale proposito vorrei dire che si davranno precisare in ambito parlamentare i compiti dell'una e dell'altra sede di discussione del problema: cioè se la parte politica di analisi della cooperazione sarà legata all'esame del bilancio o sarà trasferita alla Commissione bicamerale, o addirittura subirà una sorta di *ping pong* tra le due sedi. Ma non è certo una questione da porre al ministro Aloisi.

Credo che il problema sia costituito dalla limitatezza dei mezzi e dall'equilibrio che è necessario stabilire tra le finalità che vogliamo raggiungere e la pochezza di tali mezzi. Se questi sono scarsi - lo dico al senatore Campo e agli amici della sinistra - non è perchè in Italia ad un certo punto si sia dimenticato il valore della solidarietà, ma perchè la situazione economica in cui ci troviamo fa sì che nel nostro paese ogni singolo nato o nascituro ha in dotazione dai cento ai duecento milioni di debito. In questa situazione dobbiamo chiederci se, come e con quali limiti possiamo proseguire la cooperazione. Sono convinto che dobbiamo proseguirla, ma si impongono delle scelte. La prima è di carattere settoriale: occorre stabilire i campi, le materie in cui intervenire. Ma prima ancora occorre operare una scelta geografica. E come è già stato detto, questa scelta non può che essere limitatissima e quindi, per il momento, salvo poi diventare tutti di nuovo ricchissimi - spero quanto a redditi reali e non quanto a redditi futuri, secondo le valutazioni del passato - concentrarci sui paesi del Mediterraneo, nella sua accezione più completa. Per il momento mi domando su quali altri paesi potremmo concentrarci. Poi, se alcuni paesi mediterranei si collochino nel primo, nel secondo, nel terzo o addirittura nel quarto mondo, questo ha importanza solo rispetto ai nostri interessi. Penso a Malta, per esempio.

Per quanto riguarda i paesi in cui siamo intervenuti nel passato e non solo per solidarietà o perchè si agiva nel quadro di una assistenza alle nostre imprese esportatrici, ma perchè si trattava di una cooperazione fortemente ideologizzata (per carità, nessuna obiezione! Ogni Governo fa le scelte che preferisce), mi chiedo se a questo punto esista ancora una sola area che sia stata di nostra nostra attenzione nel passato che debba continuale ad esserlo ora che non abbiamo i mezzi economici per farlo. E non mi riferisco solo ai paesi dell'America latina e dell'Asia, ma anche a quelli dell'Africa. Mi chiedo, senza alcuna venatura polemica, se dobbiamo continuare ad essere in eterno i tutori, gli assistenti, i portatori di bene al Mozambico. Qual è il ritorno economico o anche quello politico di questa operazione? Ci sono dei riflessi per le nostre imprese? La nostra assistenza al Mozambico deve durare in eterno? Rivolgo questa domanda al ministro Aloisi, ma anche ai colleghi presenti.

Per quanto riguarda le organizzazioni non governative, sono d'accordo che ce ne sono di utili, ma penso che una revisione vada fatta. Poichè non si tratta di una definizione magica, se un gruppo

di persone decide di chiamarsi organizzazione non governativa noi dobbiamo intervenire.

Per quanto riguarda le grandi opere (il mio pensiero d'altronde l'ho già enunciato), ritengo che con gli attuali mezzi limitati, con i rischi illimitati già incontrati nel passato e con alcune ferite su cui stiamo ancora mettendo un po' di tintura di iodio, forse dovremmo collocarne la realizzazione *in un contesto multilaterale. Occorre in sostanza «internazionalizzare»* le grandi opere pubbliche sia per metterci preventivamente al riparo da errori già sperimentati sia per averne dei ritorni; è infatti naturale che chi partecipa in sede internazionale alle operazioni di cofinanziamento per la realizzazione di grandi progetti possa ricevere qualcosa in cambio. Ma occorre anche superare le difficoltà tecniche - cui accennava il ministro Aloisi - che il Ministero degli affari esteri incontra nel processo di preparazione di tali attività. Viceversa, credo si insistere per tutto ciò che riguarda la formazione professionale o le azioni in cui la valorizzazione delle nostre capacita nei vari settori può essere messa concretamente in risalto.

In relazione ai metodi, purtroppo devo dire che non sono d'accordo con alcune considerazioni: ancora una volta le posizioni si invertono. Non sono un *laudator temporis acti* e non credo che l'attività di cooperazione sia sempre stata svolta bene nel passato. Ritengo anzi che non si debba avere paura di cambiare, anche radicalmente, perchè spesso in Italia i maggiori costi sono stati sopportati non per la cooperazione, ma per sovvenzionare le imprese esportatrici italiane chiamate a fare del bene al prossimo.

Chiedo scusa se ho esposto le mie idee succintamente e forse in maniera disordinata, ma sono reduce da un ricovero in una clinica che ha diminuito un po' la mia facondia verbale.

ALOISI. Vorrei semplicemente esprimere la mia gratitudine ai senatori Porcari e Taviani per le così gentili parole di apprezzamento che hanno rivolto alla mia persona.

Circa l'intervento del senatore Porcari, direi che si tratta di temi sui quali non tocca a me rispondere, bensì al Ministro, a meno che non ci sia proprio un'esigenza specifica. Tra l'altro, non credo che il senatore Porcari si aspetti da me tali risposte.

ANDREOTTI. Signor Presidente, ritengo che il principale problema che noi abbiamo è quello di recuperare la sensibilità dell'opinione pubblica per la cooperazione.

Apprezzo lo sforzo che la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo compie, sotto la guida del ministro Aloisi, per superare una fase per la quale vanno tuttavia distinte le attività malversative, che mi auguro siano state limitate, da quelle sulle quali invece possono essere sempre accettate critiche sugli indirizzi adottati (ad esempio, sull'opportunità di disseminare gli interventi in molti paesi o viceversa di concentrarli in pochi). Ma il punto importante, a me pare, è che noi dobbiamo recuperare un po' di quella sensibilità che per un periodo abbastanza lungo si è registrata anche a livello internazionale. Si era persino stabilito per i paesi cosiddetti sviluppati un livello di contribuzione in rapporto al prodotto interno lordo; poi le difficoltà intervenute suc-

cessivamente le conosciamo tutti. Tuttavia, ho l'impressione – e non penso che si tratti di un'utopia – che dovremmo considerare il capitolo della cooperazione (articolato nel modo migliore, e quando si discuteranno le nuove strutture ministeriali si dovranno stabilirne le forme) alla pari di quelli di carattere interno, sui quali dobbiamo veramente non solo riflettere ma adottare delle decisioni.

Ricordo che in una certa fase si è avuta una sollecitazione in questo senso a seguito della campagna per la fame nel mondo, che ha avuto un suo valore poichè è servita in fondo a richiamare l'attenzione dell'opinione pubblica su tale questione. Naturalmente, poichè il nostro è anche un paese estremamente dialettico, proprio per evitare che vi fossero dispersioni e lunghezze di procedure, si è emanata una legge particolare che fissava l'attribuzione di 1.500 miliardi in diciotto mesi, con una gestione del tutto straordinaria, e stabiliva due criteri, uno sociologico, quello dei paesi più poveri (ricordo che il riferimento che si volle nella legge era al tasso di mortalità, oltre che al prodotto per abitante), e l'altro economico, relativo ai grandi progetti multisettoriali. Questi erano i criteri della legge, in base ai quali per i paesi africani si andò in una determinata direzione. Successivamente ci sono state delle polemiche: non voglio discuterne adesso, per ovvi motivi, ma quello era l'indirizzo che ci si era dati e non si possono ora esprimere condanne generalizzate. Quindi, innanzitutto dobbiamo recuperare questa sensibilità.

In secondo luogo, per quanto riguarda le osservazioni del collega Campo sui rischi della multi-bilateralità, questi mi sembrano innegabili, pero mi pare attualmente si proceda sempre più, salvo aspetti minori, verso forme di cooperazione che coinvolgono soggetti multinazionali. In fondo l'abbiamo visto nella Conferenza a Casablanca, nell'ultima occasione in cui in un certo senso si e determinato l'indirizzo da doversi adottare; ora la Comunita europea deve determinare un proprio indirizzo. Quindi, accanto ai nostri contributi alle Agenzie dell'ONU, che naturalmente per alcuni motivi sono rigidi e quindi inevitabili, occorre anche studiare la possibilità di elaborare dei programmi per i quali si associno le forze di più paesi, che abbiano una propria razionalità e che eventualmente coinvolgano organismi come la Banca mondiale o di simile natura. Credo che questo possa essere l'indirizzo che noi dobbiamo cercare di porre in atto.

La terza osservazione – ne ha fatto cenno il ministro Aloisi – riguarda il fatto che nella cooperazione naturalmente c'e sempre un interlocutore. Anzi nel passato molte volte si e verificato che l'esecutore veniva scelto dallo stesso interlocutore e questo ha creato una serie di difficoltà. Non so se fosse giusto o meno, ma non si può non tener conto che vi erano determinate regole di questa natura. Allora, credo che occorra affinare certi meccanismi.

Vorrei inoltre sottolineare – ed e l'ultima osservazione – che l'Africa e uno dei luoghi più diseredati del mondo. Adesso si avverte anche una frustrazione perchè si ritiene che, tra le aree il cui sviluppo si debba aiutare, per i paesi europei ex comunisti si trascurino gli Stati africani. Alcune realtà sono a livelli di vera e propria inopia e hanno avuto per giunta il danno derivante da una certa situazione internazionale. Quando vi era una sorta di emulazione tra Stati Uniti, Cina e Unione Sovietica, i paesi africani hanno in definitiva beneficiato di un certo nu-

mero di interventi, sia pure militari o semimilitari; venuta meno questa situazione anche detto rivolo è venuto a mancare.

Certamente abbiamo una priorità, tra l'altro anche oggettiva, per i paesi della fascia mediterranea, però mi sembra difficile non caldeggiare su un campo di carattere internazionale l'interesse per i paesi africani. Questi ultimi oltretutto sono soggetti anche alla tentazione della droga, perchè essendo più difficile la coltivazione di sostanze stupefacenti in America latina vi è una certa tendenza a spostarsi o in Europa o in Asia ove le condizioni di base sono estremamente favorevoli al riguardo.

Pur condividendo in parte quanto sosteneva il collega Taviani, vorrei dire che nel passato alcune volte la cooperazione ha anche ben operato. Ricordo ad esempio l'occasione in cui si tenne una conferenza di tutti i Ministri della sanità dell'America latina per vedere in che modo si potevano coordinare i loro programmi. Senza dubbio questi paesi meritano tutta la nostra attenzione, tuttavia se non si dà, non tanto nel periodo breve, ma nel medio periodo, una speranza di vita ai paesi africani avremo una situazione esplosiva in quell'area. Già oggi lo è; di alcuni di questi paesi si parla a volte in televisione per un certo tempo e tutti allora se ne interessano, poi passano per così dire di moda, ma la loro situazione continua ad essere grave; vi sono paesi che non sono mai stati presi in considerazione ed in cui tuttavia il numero dei morti non è stato inferiore a quello della Somalia. Si tratta di un vero e proprio vulcano, anche se non il solo in questo mondo.

Questa Commissione dovrà quindi guardare al passato con tutta la severità necessaria, considerando che sono state fissate delle regole che possono essere ormai superate criticate, ma non dimenticate. Non è giusto dare la sensazione che tutto sia stato un vero disastro. Ciò non tanto per i politici, che sono abituati a farsi carico delle polemiche, quanto per gli operatori che hanno lavorato in questa direzione. Vi è stato, ad esempio, un comitato consultivo che ha fornito un apporto molto attento e competente.

Quindi mi auguro che pur nella consapevolezza che la situazione è difficile si tenga conto che si tratta di un tipo di spesa che è in un certo qual modo obbligatoria (non in senso di contabilità dello Stato). Si tratta di una di quelle spese che non dovremmo considerare da potersi trascurare per rimetterle poi in bilancio quando i tempi saranno migliori: in tal caso credo che per molti di questi paesi si tratterebbe di stanziamenti soltanto a memoria.

SERRI. Desidero anzitutto ringraziare il ministro Aloisi che ha dimostrato nella sua esposizione secchezza e lucidità, aspetti che giudico assai positivamente. Deve essere costituita una Commissione parlamentare di inchiesta sulla cooperazione, tuttavia sarei nettamente contrario ad essa qualora dovesse significare una sorta di ulteriore blocco della cooperazione nell'attesa dei risultati del suo lavoro. La costituzione di questa Commissione di inchiesta è tuttora bloccata, non so bene per quale motivo, così come non è ancora stata costituita la Giunta per gli affari delle Comunità europee del Senato. Infatti abbiamo ricevuto il resoconto di una conversazione a Bonn a cui ha partecipato soltanto la Giunta della Camera dei deputati. Mi rivolgo quindi al Presidente, che so che si è già attivato in tal senso, affinchè il Presidente del Senato, cui

compete questa responsabilità, ci spieghi perchè la Giunta di questo ramo del Parlamento non sia stata ancora costituita.

Tornando alla Commissione di inchiesta, quest'ultima può essere utile nella misura in cui, sulla base di una valutazione del passato, ci aiuti a definire gli indirizzi del futuro, anche se ritengo che una sua azione tendente a sostituirsi alla magistratura non serva: la magistratura deve fare il proprio mestiere.

Concordo con il senatore Andreotti sul fatto che dobbiamo recuperare una sensibilità per la cooperazione con quello che ormai non è più il Terzo, ma l'altro grandissimo mondo. Dobbiamo inoltre combattere un senso di frustrazione che è presente in tutti gli operatori del settore. Alcuni avranno lavorato molto, altri meno, tuttavia percepisco questo senso di impotenza, di persecuzione che dobbiamo fare in modo di eliminare.

Altra questione che desidero toccare, cui ho pensato attentamente con il realismo di cui tento ogni volta di tenere conto, è la seguente. Ascoltando il ministro Aloisi – ecco perchè ho parlato di secchezza e lucidità – affermare che la quantità del prodotto interno lordo che viene devoluto alla cooperazione arriverà nel 1995 allo 0,10 per cento, mi sono chiesto se il Parlamento della Repubblica possa permettere una cosa del genere. Senatore Porcari, francamente credo di no. Studierò, anche a seguito degli esiti del dibattito alla Camera, i relativi dati; ritengo tuttavia che il Senato dovrà aumentare gli stanziamenti per la cooperazione di due o trecento miliardi.

PORCARI. Ma con quali mezzi se non li abbiamo?

SERRI. Indicherò anche i mezzi.

Sono ancora una volta d'accordo con il presidente Andreotti che questa deve considerarsi una sorta di spesa obbligatoria: non è possibile considerarla una variabile che può andare dallo 0,7 fino allo 0,36 del prodotto interno lordo. Non do la colpa di questo al presente Governo; anzi la mia critica è pesantissima nei confronti dell'ex ministro Andreatta, che ha gestito il settore con una concezione economicistica talmente rigida che nel 1993 l'erogazione a dono è stata pari a zero.

ALOISI. Non è così.

SERRI. In questo momento non ho la possibilità di documentare quanto sto dicendo ed è possibilissimo che io non vi abbia indicato la cifra esatta, ma la mia critica riguarda la gestione del ministro Andreatta che aveva portato una drastica riduzione dell'impegno nel settore della coopera ione allo sviluppo. Quel che conta è che l'azione del Governo attuale in questo settore sia improntata alla massima continuità. Ad ogni modo, poichè voglio attenermi al tema della nostra indagine, rinvio questo discorso all'esame del bilancio e del disegno di legge finanziaria.

Penso che in tema di indirizzi della cooperazione allo sviluppo vada fatta una considerazione preliminare: discutere degli obiettivi quando si sta parlando dello 0,10 per cento del prodotto interno lordo appare quasi una esercitazione vuota, tanto più che bisogna tener conto che ol-

tre la metà di questi fondi è già impegnata per contributi ad organismi internazionali.

Avendo avuto delle esperienze personali in tema di organizzazioni non governative, vorrei fare una considerazione, anche se non sono sicuro che il ministro Aloisi potrà darmi in questo campo una risposta precisa. Tra i pochi fatti della mia vita di cui mi arrogo il merito c'è l'operato dell'organizzazione non governativa «Arci - cultura e sviluppo» della quale sono stato presidente, che ha ricevuto tempo fa dal Ministero degli esteri contributi per 200 milioni. Con questi ha sviluppato un progetto per l'affidamento a distanza di bambini palestinesi che fino ad ora è riuscito a mobilitare 11 miliardi; continua tuttora, a quattro anni di distanza, a far funzionare il meccanismo del collegamento con le famiglie italiane. Ho citato questa mia esperienza poichè sono convinto che gran parte della cooperazione allo sviluppo dovrebbe passare attraverso le organizzazioni non governative. Il che, peraltro, risolverebbe alcuni problemi. Sono d'accordo con il ministro Aloisi quando sottolinea l'esigenza di ricorrere a competenze esterne, ma questo va fatto soprattutto per la valutazione del progetto e per il controllo successivo. Il principio invece non è applicabile alla fase di gestione del progetto: se non volete che venga gestito direttamente dal Ministero, devono farlo le organizzazioni non governative, poichè sono i soggetti che hanno minori interessi privati e particolari. Che poi l'organizzazione non governativa possa avvalersi anche del contributo dell'imprenditoria privata italiana o locale, questo non è un fatto negativo, purchè permanga il filtro costituito dall'organizzazione stessa.

Arrivo a dire di più: nel campo dei progetti di cooperazione allo sviluppo, secondo me, le gare d'appalto non hanno senso. Vorrei avere anche da lei un parere su questa mia riflessione: come si fa ad effettuare una gara d'appalto al di fuori della realtà del paese interessato? Come possono soggetti che non conoscono la realtà di quel paese partecipare a questa gara? Capisco se si tratta di costruire un ponte o una ferrovia, ma siamo tutti d'accordo che sono progetti sui quali la cooperazione italiana attualmente non può impegnarsi. So benissimo che la gara d'appalto è prevista dalla più volte citata legge n. 49, così come ricordo che anche la mia parte politica allora considerò positiva questa soluzione. Ma l'esperienza ha dimostrato che non è possibile fare una gara d'appalto tra dieci privati che non hanno mai messo piede nel paese cui il progetto è destinato. E non esiste competenza esterna che possa risolvere un problema del genere. Le organizzazioni non governative, proprio perchè hanno un contatto stretto con i singoli paesi, sono le uniche che possono garantire questa competenza.

Sarebbe quindi opportuno a mio avviso cambiare la normativa sulle gare d'appalto nei progetti di cooperazione allo sviluppo, tentando almeno di escluderla per alcuni settori.

Per quanto i riguarda gli indirizzi della politica di cooperazione allo sviluppo, penso sia più opportuno discuterne con il ministro Martino: non voglio caricare il ministro Aloisi di troppe questioni. A lui invece desidero fare una serie di rapide domande.

So che attualmente tra il personale oggi a disposizione della sua Direzione c'è un folto numero di unità comandate. Quindi si pone il problema di cambiare questo personale o di confermarlo. A mio avviso, il

personale comandato dovrebbe essere, grosso modo, confermato, ma penso che siano necessarie delle misure legislative. Sono di questo parere anche perchè ritengo sia necessario combattere la frustrazione del personale, cui faceva cenno anche il ministro Aloisi.

Ho ricevuto, come penso anche gli altri colleghi, un invito a presentare una interrogazione che immagino sia stata redatta proprio dal personale in questione: non l'ho ancora presentata, perchè voglio capire con chiarezza di cosa si tratta, ma credo che la prima richiesta che viene avanzata sia proprio quella di confermare in linea di massima e con le misure necessarie il personale attualmente comandato alla Direzione per la cooperazione allo sviluppo.

PORCARI. Se vogliamo chiamarli con il loro nome, questi sono interessi corporativi.

SERRI. Non credo che si tratti di interessi corporativi. Secondo me il personale della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, pur non essendo numeroso, salvo che nell'ultimissimo periodo, ha sempre lavorato intensamente ed ha gestito diverse migliaia di miliardi: e non credo di esagerare, perchè ho potuto verificarlo di persona come interlocutore della cooperazione allo sviluppo. Quindi ritengo che, nell'ambito della riorganizzazione della Direzione generale, il personale che vi ha lavorato per alcuni anni - ripeto, si tratta di poco più di 400 dipendenti - debba essere confermato.

Quanti sono precisamente i dipendenti comandati da altre amministrazioni?

ALOISI. Ci sono 144 comandati e 76 contrattisti.

SERRI. La seconda questione che volevo porre in merito alla struttura del Ministero riguarda l'unità tecnica centrale. Come lei sa benissimo, per una serie di pressioni si è pensato di affidarne i compiti ad un'azienda esterna. Lei ora prospetta un'ipotesi diversa, secondo la quale si pensa di ricorrere a competenze esterne solo per alcuni temi e questo è già più accettabile. Ma, secondo me, trasferire completamente ad un'agenzia esterna i compiti complessivi della UTC potrebbe essere una scelta discutibile.

Un'altra questione, ministro Aloisi, da lei già richiamata e che vorrei capire meglio anche per verificare la necessità di adottare eventuali misure, si riferisce al Fondo speciale di cooperazione: rientrare adesso in bilancio sulla base della nuova normativa significa che bisogna disaggregare i residui di tale Fondo in 20 capitoli. Io credo che questa impostazione debba essere modificata: considerare la cooperazione allo sviluppo alla stregua delle tante amministrazioni dello Stato rappresenta un indubbio elemento di rigidità. Peraltro, la distribuzione degli stanziamenti nei 20 capitoli di bilancio costa già adesso tre o quattro mesi di impegno da parte della Ragioneria generale. E nel futuro? Bisogna operare con questa logica per quanto riguarda gli esercizi correnti della pubblica amministrazione in Italia, ma francamente non credo che essa possa valere per la cooperazione allo sviluppo. Probabilmente occorrerà modificare anche la normativa, per consentire alla Direzione generale

per la cooperazione allo sviluppo di muoversi con maggiore scioltezza: affronteremo la questione in questa sede.

Per quanto riguarda infine le aree di intervento, condivido molto – e se questo fosse l'indirizzo mi sentirei di approvarlo a priori – l'impostazione che si basa sui due fronti del Mediterraneo e dei paesi più poveri dell'Africa, ma si deve intervenire in entrambi: se ne scegliamo uno solo, rischiamo di snaturare la cooperazione allo sviluppo.

PORCARI. Bisogna però rimarcare la differenza tra cooperazione allo sviluppo e assistenzialismo. Va bene inserire il criterio della Caritas, ma non si può intervenire per puro assistenzialismo.

SERRI. Non so cosa significhi fare assistenzialismo sul piano internazionale.

PORCARI. Significa sopperire al pauperismo senza una visione di sviluppo. È un criterio politico anche questo e lo rispetto, ma non mi trova d'accordo.

SERRI. Chiedo scusa se rispondo con una battuta, ma questa volta mi pare che la sua, senatore Porcari, sia una visione molto ideologica. Quando c'è gente che muore di fame o di malattia per mancanza di penicillina, gli si dà quello di cui ha bisogno: questo non è assistenzialismo.

PORCARI. Occorre allora stabilire delle quote tra sviluppo da un lato e assistenza dall'altro.

PRESIDENTE. Il senatore Andreotti sostiene che il nostro è un paese dialettico, ma non esageriamo.

SERRI. Condivido la scelta operativa che poggia sui due pilastri – e la sosterrò politicamente, se giungerà sul nostro tavolo – dei paesi del Mediterraneo, per una ragione politica ed economica, e dei paesi più poveri dell'Africa, per evidenti ragioni umanitarie. Starei invece molto attento – ho avvertito qualche tentazione in tal senso – a dirottare verso i paesi dell'Est europeo gli stanziamenti della cooperazione allo sviluppo, perchè lì vi sono problemi di altra natura. Ovviamente non mi rivolgo direttamente a lei, ministro Aloisi, che ha prospettato due scelte che condivido pienamente e che sosterrò in questa Commissione.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, devo avvertire che ho ricevuto non un invito bensì un ordine dalla Presidenza dell'Assemblea di sospendere la seduta per il concomitante inizio dei lavori dell'Aula. Ci sono ancora alcuni senatori che hanno chiesto di parlare; Propongo, pertanto, di rinviare l'audizione ad altra seduta. Tuttavia, per non lasciare questioni in sospeso, chiedo al ministro Aloisi di rispondere, nella forma più sintetica possibile, al senatore Serri.

ALOISI. Sarò estremamente sintetico, signor Presidente.

Per quanto riguarda gli stanziamenti, ovviamente non ho niente da dire salvo che per la cooperazione è molto importante la continuità. Quello che predisponiamo oggi sarà realizzato tra un anno o un anno e mezzo; quindi è importante che qualsiasi variazione degli stanziamenti, in aumento o in diminuzione, non sia di notevoli dimensioni ma sia assicurata nel tempo. Naturalmente quanti lavorano per la cooperazione auspicano che intervengano variazioni in aumento, ma è più importante un aumento degli stanziamenti progressivo e continuo nell'arco di due o tre anni piuttosto che un aumento improvviso e isolato, che non sapremmo come impiegare o probabilmente impiegheremmo male.

Per quanto riguarda le gare d'appalto, farei una distinzione concettuale più che economica: quando si tratta di scegliere tra enti che hanno scopo di lucro, secondo me è necessario questo tipo di aggiudicazione; quando si sceglie invece fra enti che non hanno scopo di lucro (come le organizzazioni non governative, le università, altri enti o fondazioni), la gara d'appalto non e necessaria.

Per quanto riguarda le organizzazioni non governative, ritengo che la loro funzione sia non solo utile ma addirittura insostituibile, perchè hanno la capacità di arrivare alle famiglie o al singolo individuo che gli organismi ufficiali difficilmente hanno. Tuttavia, non ritengo che le ONG esauriscano le possibilità di intervento, perchè non sono in grado di gestire lo svolgimento di determinati compiti, come ad esempio la realizzazione di grandi strutture o la costruzione di un ospedale, per i quali sono sempre necessarie le gare d'appalto.

Sul futuro dell'unità tecnica centrale, risponderà il Ministro.

Rispetto alle questioni di bilancio per i residui del Fondo speciale di cooperazione, penso che purtroppo sia troppo tardi per operare una variazione in questo difficile esercizio.

SERRI. Per quest'anno è ovvio, ma per l'anno prossimo sarebbe importante.

ALOISI. Sottoporrò il problema al Ministro, ma è anche necessario garantire la possibilità di continuare a fare convenzioni con le banche, ad esempio per la gestione delle borse di studio che l'attuale struttura del bilancio ci impedisce.

Infine, per quanto riguarda lo scambio di battute tra i senatori Serri e Porcari sulla distinzione tra cooperazione e assistenza, che cosa significa assistere i paesi africani che sono spesso in stato di disintegrazione politica, economica e sociale? Parlo questa volta non a titolo personale, ma sulla base dell'esperienza degli altri paesi donatori che è andata sviluppandosi nel tempo. Rispetto a dieci o anche a cinque anni fa la situazione è cambiata notevolmente: assistere i paesi africani significa compiere tre azioni. In primo luogo, fornire aiuti di emergenza, cioè aiuti alimentari; mi riferisco alla Somalia, al Ruanda, o anche a paesi di cui non si parla come il Sudan e, temiamo, lo Zaire ed il Burundi.

PORCARI. Per carità, non sono contrario.

ALOISI. Una serie di paesi africani, non tutti, spinti dal Fondo monetario internazionale e dalla Banca mondiale, hanno avviato politiche

di aggiustamento strutturale (esiste un programma della Banca mondiale, che si chiama *African Structural Adjustment Facility*) che rischiano di essere estremamente difficili nella loro situazione di povertà, con costi sociali assai più pesanti di quanto già non lo siano per i paesi di livello medio più ricco. In secondo luogo, sono quindi necessari aiuti alla bilancia dei pagamenti che permettano l'introduzione di politiche economiche corrette che sono estremamente difficili.

Infine, vi è un settore di intervento di carattere politico, quello relativo al sostegno per le spese elettorali e per la creazione di amministrazioni, sia a livello centrale che locale. Tali istituti della democrazia parlamentare mancano in questi paesi mentre rappresentano una chiave importante di sviluppo.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro Aloisi per la sua disponibilità e, a causa del contemporaneo svolgersi dei lavori dell'Assemblea, rinvio il seguito dell'audizione ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 17,15.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT.SSA MARISA NUDDA