

La seduta comincia alle 11,10.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del sottosegretario di Stato per gli affari esteri, senatore Alfredo Luigi Mantica, sull'attività e sulle prospettive della cooperazione italiana allo sviluppo.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento, l'audizione del sottosegretario di Stato per gli affari esteri, senatore Alfredo Luigi Mantica, sull'attività e sulle prospettive della cooperazione italiana allo sviluppo.

Ringraziandola per essere intervenuto la invito, signor sottosegretario, ad esporre la sua relazione.

ALFREDO LUIGI MANTICA, *Sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Desidero, a mia volta, ringraziare voi per questo invito. Mi accingo a svolgere la mia relazione tenendo ben presente l'esistenza di un problema latente, quello della riforma della cooperazione. Pertanto, cercherò di fornire una serie di indicazioni in merito al modo in cui attualmente essa è

attuata, proponendo alla vostra attenzione una serie di elementi sui quali operare per sviluppare tale riforma.

Innanzitutto, credo che debbano essere ribaditi alcuni principi che, in Parlamento, sono posti frequentemente in discussione ma che costituiscono la base sulla quale si articola, non in Italia ma all'estero, la cooperazione allo sviluppo. Essa costituisce una parte integrante della politica estera, insieme alle componenti diplomatica, economico-commerciale, alle operazioni di mantenimento della pace, alla gestione dei flussi migratori. In quanto tale, risiede, nella sua legittimità, all'interno della funzione del Ministero degli esteri. La cooperazione allo sviluppo è necessaria non soltanto perché risponde ad esigenze etiche, ma anche perché serve a rafforzare le relazioni politiche, culturali ed economiche con i paesi in via di sviluppo. Perciò, nel valutarla, occorre tenere presenti questi due obiettivi che devono essere tra loro conciliati ma che sono, evidentemente, autonomi nel modo di essere e di svilupparsi.

Da tempo stanno sviluppandosi valutazioni, spesso critiche, sul modo in cui essa è stata attuata da parte dei paesi ricchi nei confronti di quelli poveri. Mi riferisco ad un documento, recentemente presentato dai governi africani, nel quale si concorda — per la prima volta da parte di governi di paesi in via di sviluppo — sulla considerazione che la cooperazione allo sviluppo rappresenta anche uno strumento per promuovere la democrazia, il buon governo ed il rispetto dei diritti umani. Come dire che vi è cooperazione, vi è creazione di fattori di sviluppo nella misura in cui i governi dei paesi beneficiari

sono in grado di operare per sviluppare i concetti di democrazia, di buon governo e di rispetto dei diritti umani.

Tra l'altro, la cooperazione internazionale ha recentemente assunto un nuovo ruolo nel quadro della lotta al terrorismo internazionale. Ricordo quanto affermato dal Presidente del Consiglio dei ministri e ministro degli affari esteri *ad interim*, Silvio Berlusconi, in occasione dell'audizione svoltasi lo scorso 5 febbraio dinanzi alle Commissioni riunite di Camera e Senato, e cioè che noi non pensiamo che la povertà possa essere fonte di terrorismo ma il terrorismo, certamente, pesca nelle aree della povertà. Per fornire qualche informazione e qualche dato ricordo che, attualmente, 1 miliardo e 200 milioni di persone vivono in condizioni di povertà assoluta, vale a dire, secondo una definizione dell'ONU, con un reddito inferiore ad un dollaro al giorno. Secondo stime, sempre dell'ONU, la quinta parte più ricca della popolazione mondiale dispone dell'86 per cento del PIL globale mentre la quinta parte più povera solo dell'1 per cento. Le morti per parto sono nove volte più frequenti nei paesi in via di sviluppo e la speranza di vita è più bassa di circa un quinto. Inoltre, il 30 per cento della popolazione, in quelle aree, resta analfabeta. Questo quadro risulta ancora più drammatico se si considera non l'insieme dei paesi in via di sviluppo, ma solo i più poveri. Ad esempio, la speranza di vita alla nascita in Italia è di 78 anni, in Etiopia di 43. Questa situazione, nei prossimi due decenni, non dovrebbe modificarsi in senso positivo. Infatti, se non si verificherà una inversione nei tassi di crescita, dato l'attuale sviluppo della popolazione mondiale, che potrebbe raggiungere, tra vent'anni, gli otto miliardi di abitanti, per quella data meno di due miliardi di persone vivranno nelle aree cosiddette di benessere, gli altri sei miliardi nelle aree della povertà o di indigenza assoluta.

L'Italia, in questo contesto, ha definito i propri obiettivi di politica di cooperazione allo sviluppo nell'ambito della strategia della Dichiarazione del millennio, approvata dall'Assemblea generale delle

Nazioni Unite nel 2000. A seguito di tale dichiarazione, tutti gli organismi internazionali, dal Comitato aiuto allo sviluppo dell'OCSE al Segretariato delle Nazioni Unite, alla Banca mondiale, al Fondo monetario internazionale, hanno messo a punto una nuova presentazione di obiettivi, che l'Italia condivide e che rappresentano elementi di indirizzo della nostra politica di cooperazione. Tali obiettivi sono costituiti dalla lotta alla povertà ed alla fame, dall'educazione universale, dalla lotta all'AIDS, dalla riduzione della mortalità infantile, dal miglioramento della salute materna e dalla protezione dell'ambiente.

L'impegno dell'Italia è stato ribadito anche in occasione del G8 tenutosi a Genova, che ha visto la povertà, gli aiuti all'Africa e la lotta all'AIDS tra i punti centrali dell'agenda. Vorrei ricordare — perché spesso lo si dimentica — che, in tale occasione, per la prima volta, i Capi di governo dei paesi ricchi hanno incontrato Capi di governo di paesi africani. Nel caso specifico, si trattava dei Presidenti di Nigeria, Algeria, Senegal e Sudafrica, che hanno lanciato il Piano per l'Africa, oggi definito NEPAD, promosso dall'Unione africana. Questo documento riconosce, per la prima volta, che la responsabilità delle condizioni economiche e sociali del continente è anche dei Governi africani stessi ed individua, di conseguenza, gli obiettivi prioritari da perseguire per lo sviluppo dell'Africa, mettendo al primo posto — non è di poco conto — la democrazia, il buon governo e il rispetto dei diritti umani insieme alla prevenzione e alla composizione dei conflitti; seguono la sicurezza alimentare, l'educazione, la salute, una crescente partecipazione dei paesi africani al commercio internazionale e la promozione degli investimenti privati. Stiamo vivendo una fase nella quale i principi fondamentali della cooperazione non sono posti in discussione, ma profondamente e criticamente rivisitati dagli stessi paesi beneficiari dei doni provenienti dai paesi ricchi.

In questo quadro, ritengo necessario fornire alla Commissione alcuni dati re-

lativi agli aiuti e alle risorse economiche e finanziarie destinate dall'Italia a favore dei paesi in via di sviluppo. Innanzitutto, deve essere registrato un dato di fatto che ha un significato economico ma, oserei dire, anche politico. Nell'ultimo decennio 1992-2002, gli impegni finanziari dell'Italia a favore dei paesi più svantaggiati, nonostante gli impegni conclamati dai Governi che in tale periodo hanno guidato il nostro paese, sono nettamente diminuiti. Secondo gli ultimi dati disponibili, quelli relativi all'anno 2000, l'aiuto pubblico allo sviluppo dell'Italia (quella di APS è una definizione consolidata stabilita dall'OCSE/DAC e accettata dall'ONU e dagli altri organismi internazionali) è stato pari a 2.892 miliardi di lire, equivalenti allo 0,13 per cento del PIL, mentre nel 1992 era equivalente allo 0,34 per cento. Si tratta di una percentuale che ci colloca, oggi, agli ultimi posti della scala dei paesi donatori, perché l'APS, nel 2000, è stato, in media, pari allo 0,22 per cento del prodotto interno lordo.

Il primo paese donatore, in valore assoluto, è il Giappone, seguito dagli Stati Uniti, dalla Germania, dal Regno Unito, dalla Francia e dall'Olanda. Soltanto 5 paesi (Svezia, Norvegia, Danimarca, Olanda e Lussemburgo) hanno raggiunto l'obiettivo dello 0,7 del PIL, fissato dall'ONU nell'Assemblea del Millennio.

Di questi 2.892 miliardi (ed è giusto che questa Commissione lo sappia) il 72,6 per cento, cioè 2.100 miliardi, sono destinati all'aiuto multilaterale (anche in questo caso, la definizione « multilaterale » è quella che si evince dal DAC, cioè dagli organismi internazionali). I contributi per aiuti bilaterali invece ammontano a 792 miliardi, cioè al 27,3 per cento.

Che cosa intendiamo per « aiuti multilaterali » e qual è la specificità delle voci? Militrecentoquaranta miliardi dei 2.100 vanno alle attività dell'Unione europea a favore dei paesi in via di sviluppo. In altri termini, in base agli accordi con l'Unione europea, 1.340 miliardi vengono devoluti dall'Italia all'Unione europea per la gestione di fondi per l'aiuto ai paesi in via di sviluppo. Inoltre, 206 miliardi sono

destinati per contributi a banche e fondi di sviluppo e 554 miliardi per contributi obbligatori o volontari ad organismi internazionali di cooperazione. I contributi obbligatori sono quelli stabiliti per legge a favore degli organismi internazionali di cui l'Italia è membro, e sono calcolati secondo chiavi di ripartizione tra gli Stati. Diversi (e gestiti in altro modo) sono i contributi volontari, determinati invece autonomamente dall'Italia.

L'APS bilaterale è pari a 792 miliardi. Questi sono definiti secondo la voce « bilaterale » come stabilito dall'OCSE/DAC. Questa voce comprende non solo le spese per i programmi bilaterali veri e propri, ma anche i contributi volontari e le donazioni alle agenzie multilaterali destinati a specifici paesi in via di sviluppo. L'aiuto bilaterale vero e proprio, cioè quei progetti frutto di accordi diretti tra due Stati, ed eseguiti dalla cooperazione italiana, nel contesto dei 792 miliardi, è in realtà molto, molto basso.

Per essere più chiari in merito alla composizione dell'aiuto bilaterale, noi devolviamo 157 miliardi per crediti di aiuto (concessi cioè a condizioni di estrema liberalità) mentre altri 1.103 sono per doni, inclusi i 423 miliardi di cancellazione del debito. A queste cifre si devono poi sottrarre - ed ecco perché si giunge a 792 miliardi - i 468 miliardi per restituzioni di crediti. In altri termini e per essere chiari: abbiamo, nel 2000, 792 miliardi di stanziamento da parte dello Stato per gli aiuti bilaterali, ma questo viene anche alimentato con la restituzione dei crediti che abbiamo concesso negli anni precedenti. Pertanto, disponiamo, in termini di cassa, di una cifra che si aggira intorno ai 1.260 miliardi. Come si evince anche dalla ripartizione - 157 miliardi in crediti di aiuto, 1.103 miliardi per doni (di cui 423 miliardi per la cancellazione del debito) -, ormai il dono è prevalente.

Naturalmente, il credito di aiuto impegna il paese che lo riceve a restituire, secondo il programma, la parte da noi concessa. Sempre meno paesi in via di sviluppo sono disponibili ad operare sulle linee di credito di aiuto a causa di pro-

blemi a tutti noti. Pertanto, questa è la situazione nella quale operiamo. Quando parliamo di cooperazione « bilaterale » del Ministero degli esteri, parliamo di 792 miliardi circa.

Complessivamente, gli stanziamenti in aiuti da parte dell'Italia, suddivisi per continente, si traducono nel modo che segue: il 50 per cento sono destinati all'Africa, il 9 per cento all'Asia, il 12 per cento all'America latina, il 18 per cento ai paesi europei, in quest'ultimo caso intendendosi, ovviamente e soprattutto, quelli dell'area balcanica.

Può rilevarsi, a tale proposito, che circa il 40 per cento degli aiuti bilaterali è stato erogato in favore dei 49 paesi considerati, secondo i parametri ONU, come i meno avanzati. Il 60 per cento degli aiuti è stato destinato a paesi a basso reddito e il 31 per cento a paesi a medio reddito (a tale proposito, si segnala, per esempio, che l'Argentina è un paese a medio reddito, non potendo certamente essere considerato un paese in via di sviluppo o meno avanzato).

I paesi che nel 2000 hanno beneficiato maggiormente della cooperazione italiana sono stati i seguenti: la Bosnia, l'ex- Jugoslavia, il Mozambico, l'Etiopia, l'Eritrea e la Somalia.

Lo stanziamento di bilancio per le attività di cooperazione promosse dal Ministero degli affari esteri risulta essere pari soltanto a circa un terzo degli aiuti italiani APS. Un altro terzo circa va all'Unione europea ed un terzo viene infine gestito direttamente dal Ministero dell'economia (che trasferisce i fondi alla Banca mondiale, al Fondo monetario internazionale e via dicendo). Aggiungo che è il Ministero del tesoro che eroga e gestisce i crediti d'aiuto, sia pure negoziati dal Ministero degli affari esteri.

L'approvazione da parte del Parlamento della legge n. 209 del 2000 per la riduzione del debito ai paesi a basso reddito e più indebitati ha avviato un processo che consente, attraverso la conclusione di accordi bilaterali, di cancellare totalmente i debiti verso l'Italia. Noi siamo all'avanguardia in questo campo: abbiamo

la possibilità di intervenire a favore non solo dei paesi più poveri e indebitati ma anche di quelli con reddito pro capite inferiore a 700 dollari l'anno o colpiti da particolari calamità. Questa normativa (legge n. 209 del 2000) ci colloca, sul piano internazionale, tra i donatori più generosi in materia di riduzione del debito. Ricordo che la prima occasione di attuare tale legge è occorsa nel dicembre 2000, quando l'Italia convenne con il Vietnam, a seguito delle alluvioni che avevano colpito quel paese, una cancellazione del debito di circa 40 miliardi.

Per darvi un'idea dell'attività di cooperazione bilaterale italiana nel corso del 2000, sono stati approvati 79 nuovi progetti promossi da organizzazioni non governative per un totale di 80 miliardi. Le iniziative di emergenza, attuate secondo le procedure stabilite dalla legge n. 426 del 1996, hanno comportato (sempre nel 2000) impegni per complessivi 164 miliardi.

Quello fornito è un quadro che, seppure molto sinteticamente, dà un'idea di come sia impostata oggi l'attività di cooperazione italiana allo sviluppo.

Desidero sottolineare che, al fine di ottenere una valutazione complessiva, teoricamente, dovrebbero essere qui presenti anche il Ministero dell'economia e il nostro rappresentante speciale presso l'Unione europea, che contano, nel quadro complessivo degli impegni e delle risorse, quanto la direzione generale della cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri.

Il Governo, di fronte a questa situazione, ha preso alcune decisioni volte a ridare alla cooperazione l'importanza che merita. La prima mira ad accrescere gli stanziamenti di bilancio per l'aiuto pubblico. L'obiettivo che ci siamo posti è quello di arrivare al termine di questa legislatura almeno alla media dei paesi OCSE, e cioè a circa lo 0,25 per cento del rapporto tra APS e PIL. Facendo il rapporto con lo 0,13 per cento del 2000, significa, di qui al 2006, raddoppiare gli aiuti e quindi passare dai circa 3 mila miliardi (2.892) a 6 mila.

Con la finanziaria 2002, abbiamo compiuto un primo passo in questa direzione, anche se ancora relativo (ma bisogna pur riconoscere che la finanziaria 2002 presentava anche propri problemi di impostazione), stanziando un aumento degli aiuti ai paesi in via di sviluppo di 100 milioni di euro, e quindi maggiore rispetto all'anno precedente.

Peraltro, dobbiamo anche rilevare (e questo è un argomento che occorrerà sviluppare) che l'APS non è la principale fonte di finanziamento dello sviluppo, perché vi sono anche la mobilitazione delle risorse interne, gli investimenti esteri e la partecipazione al commercio internazionale, che forniscono risorse ai paesi in via di sviluppo.

Ciò non vuol affatto dire che rinunciamo all'APS, ma affermiamo che occorre altresì compiere uno sforzo per finalizzarlo ad aiutare le autorità locali e la società civile a creare un ambiente appropriato alla crescita degli investimenti e del commercio per fornire sostegno alle fasce più deboli della popolazione.

Nel 2002, sulla base della situazione che stiamo vivendo, l'impegno dell'Italia è prima di tutto concentrato sulla ricostruzione dell'Afganistan (saprete che abbiamo già versato a questo paese circa 76 miliardi e stiamo procedendo ad ulteriori destinazioni), a sostenere l'Argentina nell'attuale crisi internazionale, a promuovere un piano di rinascita della Palestina, ispirato alle modalità del piano Marshall (ma preferirei definirlo « piano di rinascita della Palestina », che verrà presentato dal Governo italiano il 16 marzo in Spagna), a rispettare gli impegni assunti a Genova rispetto al Fondo globale per la lotta contro l'AIDS, la tubercolosi e la malaria ed, infine, per la NEPAD, cioè per quell'iniziativa presentata al G8 e sulla quale ci siamo particolarmente impegnati per l'*e-government*, l'informatizzazione dei paesi in via di sviluppo.

Per quanto riguarda le priorità geografiche, evidentemente gli impegni a cui abbiamo accennato ridistribuiscono in maniera diversa rispetto al passato il nostro aiuto tra i paesi e i continenti.

Sono anche previsti cambiamenti di modalità di settori di intervento, in quanto riteniamo opportuno mettere a disposizione dei paesi poveri il *know how*, le capacità tecniche ed imprenditoriali, i modelli di sviluppo elaborati dal sistema Italia, con nuove forme di partenariato pubblico e privato, per accrescere le risorse destinate alla cooperazione allo sviluppo. Il fondo, istituito in occasione del G8 di Genova, per la lotta all'AIDS, la malaria e la tubercolosi, ne rappresenta un esempio.

Un'altra iniziativa in questa direzione, che non è ancora stata approvata a livello internazionale come componente dell'APS, è la proposta del Governo, contenuta nel collegato alla legge finanziaria, che prevede che ogni anno la legge finanziaria determini, nel quadro dei vincoli comunitari, l'ammontare del volume di affari che può essere escluso dall'imponibile, in quanto destinato da privati a finalità etiche. Questa disposizione permetterebbe alle imprese commerciali di offrire ai clienti uno sconto dell'1 per cento a condizione che il cliente lo trasformi in un'offerta a favore di una iniziativa etica, mentre lo Stato rinuncia a tassare lo sconto-offerta.

Si tratta del primo passo inteso a dare concreta attuazione alla proposta di *de-tax* presentata dall'Italia come strumento innovativo per il reperimento di risorse finanziarie aggiuntive, nel quadro del processo preparatorio della Conferenza sul finanziamento dello sviluppo che si terrà a Monterrey dal 18 al 22 marzo prossimo.

Il Governo intende fornire nuove risorse finanziarie ai paesi in via di sviluppo non solo attraverso l'aumento dei contributi statali, che passano dallo 0,13 allo 0,25 per cento del PIL, raddoppiando, dunque, in cinque anni, ma anche con azioni di partenariato con il privato e con altre iniziative, come la *de-tax*, che incoraggiano per finalità etiche la disponibilità o la liberalità dei cittadini.

Il Presidente Berlusconi, nella già citata audizione del 5 febbraio scorso, ha rilevato che deve essere perseguita una politica di aiuti diversa da quella attuale.

Attualmente, una parte troppo rilevante della cooperazione italiana, infatti, viene canalizzata attraverso istituzioni multilaterali spesso inefficienti con altissimi costi di gestione, come talune agenzie dell'ONU. In funzione delle risorse addizionali disponibili, bisognerà riequilibrare questa proporzione in favore degli interventi bilaterali realizzati da istituzioni italiane.

La riforma delle attività di cooperazione svolte dal settore pubblico italiano dovrà tenere conto del profondo mutamento in atto negli interventi di aiuto ai paesi in via di sviluppo, che stanno abbandonando ormai le modalità del progetto di cooperazione tecnica, per orientarsi verso il sostegno a programmi, o ad interventi di sostegno a settori, nel quadro del rafforzamento delle istituzioni del paese considerato. Occorrerà considerare a tale proposito che è indispensabile che i paesi in via di sviluppo dispongano di apparati amministrativi efficienti.

Si dovranno considerare anche le priorità settoriali emergenti raccogliendo la sfida posta dai paesi africani nel documento NEPAD, come ad esempio la *digital divide*. Esiste un impegno atto a favorire il recupero del *gap* di conoscenza e di gestione delle risorse rispetto ai paesi occidentali, attraverso la formazione e gli investimenti. Comunque, è certo che i sistemi informatici sono in grado di porre a disposizione dei paesi in via di sviluppo tecniche e conoscenze che oggi sono patrimonio del mondo occidentale.

Per fare un esempio, i più grandi sistemi ospedalieri occidentali hanno i loro archivi informatici in cui sono presenti milioni di dati riguardanti gli esami radiografici, permettendo alla diagnostica di raggiungere così risultati eccellenti. Se riuscissimo attraverso i sistemi informatici a trasmettere ai paesi in via di sviluppo la stessa conoscenza diagnostica archiviata dai sistemi sanitari del mondo occidentale, si promuoverebbe un salto di qualità nelle conoscenze, permettendo il recupero del divario esistente nella formazione dei quadri medici e paramedici in tempi molto brevi.

In questo quadro, è nostro intendimento iniziare un processo di ristrutturazione della struttura responsabile degli aiuti ai paesi in via di sviluppo.

Nella precedente legislatura sono trascorsi cinque anni attorno ad un progetto di riforma, presentato dal Governo nel 1996, che elaborava un modello che il Parlamento aveva ritenuto « il modello della struttura di cooperazione ». In vista di una riforma della cooperazione, riteniamo di affermare in Parlamento che non esiste « il modello di cooperazione ». Attualmente si possono distinguere, grosso modo, cinque modelli di strutture responsabili dell'aiuto. Il primo concentra nel Ministero degli affari esteri la gestione della cooperazione ed è adottato da Olanda, Danimarca e Finlandia. Il secondo, presente in Irlanda, Nuova Zelanda e Svizzera, e simile a quello dell'Italia, prevede una speciale Direzione per la cooperazione, con personale specializzato all'interno del Ministero degli esteri. Il terzo, scelto da Germania, Lussemburgo, Norvegia e Svezia, prevede che il Ministero competente sia diverso da quello degli esteri. Il quarto schema di gestione prevede che la responsabilità della programmazione e gestione degli aiuti sia affidata ad una agenzia separata dal Ministero degli esteri ed è adottato da Australia e Canada, che hanno una speciale agenzia, e dalla Gran Bretagna, che ha un apposito dipartimento per lo sviluppo internazionale. Si può dire che appartenga a questo modello anche il sistema adottato dagli Stati Uniti, che dispongono di una speciale agenzia di sviluppo (USAID). Il quinto modello, più complesso dei precedenti, suddivide la competenza tra diversi Ministeri ed enti pubblici ed è presente in Austria, Francia, Portogallo e Spagna.

Credo che, nel pensare la riforma della cooperazione, occorra operare tenendo conto della realtà, ricordando, soprattutto, che ogni modello elencato riflette tradizioni culturali, strutture economiche e sociali, orientamento politico, nonché il sostegno dell'opinione pubblica alla cooperazione, dal quale dipende il valore degli aiuti. Nel modello norvegese, secondo il

quale rientra nella norma che l'1 per cento del prodotto interno lordo sia destinato alla cooperazione con i paesi in via di sviluppo, questo dato è sorretto da un fortissimo consenso popolare e di opinione pubblica.

Ricordo che in Italia le istanze solidaristiche di matrice cattolica sono quelle che, storicamente, hanno rappresentato la prima manifestazione di cooperazione con i paesi in via di sviluppo, soprattutto attraverso il volontariato. Non si può dimenticare, tuttavia, che esiste un forte movimento laico di solidarietà al terzo mondo, anch'esso ispirato a motivazioni etiche. Deve essere ricordato inoltre che la cooperazione è un obiettivo da perseguire in vista anche di altre opportunità, quale quella di offrire una vetrina mondiale per il sistema produttivo italiano e comunque deve essere correlata anche ad esigenze di efficienza e di efficacia.

Vi annuncio, da parte del Governo, che al momento non c'è alcuna intenzione di presentare *sic et simpliciter* un piano di riforma organica della cooperazione e di riproporre il tema della sua strutturazione secondo lo schema dell'agenzia. Nella materia siamo molto più pragmatici. Probabilmente, anche il Parlamento dovrebbe valutare l'opportunità di meglio conoscere questi modelli. Ricordo che alcuni paesi europei, dopo essere passati attraverso l'esperienza dell'agenzia, sono ritornati al Ministero degli esteri mentre altri, che avevano scelto di accentrare sul ministero, si sono successivamente orientati verso l'agenzia. Anche la massa critica che gestisce il Ministero è uno degli elementi determinanti di un certo tipo di riforma. In questo contesto, credo che occorra un forte confronto con il Parlamento sulle ipotesi di detta riforma. Il Governo esclude la possibilità di ripartire dalla presentazione *a priori* di una riforma imperniata sull'agenzia.

La legge attualmente in vigore in materia di cooperazione con i paesi in via di sviluppo, la n. 49 del 1987, che regola le attività del ministero, nacque in un contesto molto particolare, cioè dalla necessità di unificare due strutture responsabili

degli aiuti, il FAI (Fondo aiuti italiano) ed il Dipartimento per la cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri e fu il frutto di un compromesso tra proposte miranti alla costituzione di una agenzia dotata di larga autonomia e l'esigenza di mantenere il ruolo centrale del Ministero nella cooperazione allo sviluppo. Fu anche un compromesso con la cultura del FAI, con tutto quello che di positivo e di negativo esso ha rappresentato nella storia della cooperazione italiana nel mondo, per recuperare le strutture, i tecnici e le capacità professionali esistenti nelle due realtà, profondamente diverse come cultura politica. Con grande senso di realismo, occorre prendere atto di questo.

La legge, che affida al Ministero degli affari esteri le funzioni di promuovere e coordinare le iniziative, ha rivelato peraltro, nella attuazione pratica, molti aspetti positivi ma anche gravi carenze operative. Non lo affermo perché questo Governo è nuovo e diverso rispetto a quelli precedenti: basta scorrere tutte le modifiche legislative apportate alla legge n. 49 del 1987 per capire che anche chi l'aveva voluta, nel tempo, ha incontrato una serie di difficoltà. Oggi, la struttura di questa legge trova incerta collocazione all'interno del generale disegno di ristrutturazione della pubblica amministrazione. Questa è una delle prime verifiche cui occorre procedere perché ci troviamo in una situazione anomala rispetto al processo introdotto sia dalla riforma Bassanini, sia dalle altre riforme del settore. Quello che manca, sostanzialmente, nella legge n. 49 del 1987, è un sistema di raccordo tra l'indirizzo politico e, quindi, le responsabilità della politica in materia di cooperazione, le strategie operative di programmazione, che riguardano le strutture professionali del Ministero degli affari esteri, l'esecuzione degli interventi, problema che riguarda soprattutto i tecnici, e i controlli che sono spesso strettamente formali e molto meno frequentemente di merito.

Secondo una battuta che rivendico a me stesso, si può affermare che un cammello non rilascia ricevute ma, secondo la Corte dei conti, spesso i cammelli devono

rilasciare ricevute. Intendo dire che l'accentuazione del controllo formale, trasferito all'estero, pone una serie di problematiche vere e reali per cui, spesso, si preferisce ricorrere a strutture di cooperazione multilaterale per evitare di incorrere nei problemi di controllo formale.

Peraltro, la suddivisione delle competenze tra il personale della direzione generale, l'unità tecnica centrale e le unità tecniche locali rappresenta un altro nodo. È necessario affrontare il problema di verificare quali siano i ruoli sia del personale diplomatico e amministrativo sia dei tecnici. Spesso, i nostri tecnici svolgono sia compiti amministrativi sia compiti diplomatici. Alcune unità tecniche locali gestiscono fondi molto consistenti - in alcuni paesi ammontano fino a 100-120 miliardi - e dispongono, quindi, di un potere contrattuale, diplomatico e politico molto più alto di quello delle ambasciate. Questo è un altro problema sul quale, ovviamente, ci si dovrà confrontare.

Non intendo presentarvi lamenti ma, per offrire un giudizio sulla cooperazione allo sviluppo e sui progetti di modifica di tale cooperazione, devo ricordare che occorre anche tenere conto che vi sono limiti obiettivi nei quali noi operiamo. Ad esempio, nelle strutture diplomatiche avvertiamo una carenza di conoscenze legali, contrattuali e amministrative. Credo che rientri nella norma, dato che non c'è ancora un concorso per la carriera diplomatica che preveda conoscenze di natura contabile o di *budget*. La legge non ci consente di ricorrere a consulenze esterne di *outsourcing* per colmare la mancanza di alcune figure professionali all'interno della struttura ministeriale. Ci sono compiti di natura tecnica propri delle UTC che possono essere svolti soltanto dagli esperti, secondo la legge ricordata. Pertanto, se un esperto di un'altra amministrazione dello Stato, o universitario, fosse chiamato da noi per aiutare la direzione generale per la cooperazione allo sviluppo non potrebbe, in base alla legge, esercitare mansioni relative a valutazione, gestione e monitoraggio di progetti. Inoltre, nel mondo della diplomazia, la cooperazione non è vissuta

come un momento felice della carriera, analogamente a quanto accadeva in magistratura, alcuni anni fa, quando il magistrato era inviato in Sardegna: non era una punizione ma, certamente, un passaggio difficile della propria esperienza professionale.

Peraltro, i nostri esperti, che beneficiano di contratti di diritto privato e di retribuzioni, mediamente, più alte di quelle statali, sono precari, perché il loro rapporto di lavoro è a tempo determinato: se da un lato vi è un maggiore incentivo di carattere economico, dall'altro la precarietà costituisce, evidentemente, un limite alla partecipazione professionale e alla carriera all'interno del ministero.

Ci sono altri due punti nodali che rappresentano altrettanti elementi di ostacolo ma che, comunque, appartengono alla nostra realtà e con i quali impatterà qualunque meccanismo di riforma. Uno è costituito dalla legge e dai regolamenti italiani sulla contabilità generale dello Stato che devono essere applicati anche alla cooperazione, secondo la famosa battuta del cammello che rilascia la ricevuta. L'altro è rappresentato dalla circostanza che le gare per i contratti di opere, forniture e servizi devono essere, nei paesi stranieri, esattamente uguali a quelle italiane. Credo che applicare una *Merloni quater* nello Swaziland sia un problema sul quale ci si debba confrontare. Anche questo spiega perché spesso si ricorra ad agenzie multilaterali: lo si fa per superare ostacoli obiettivi di procedura relativi alla contabilità e all'applicazione delle norme e disposizioni in materia di contratti di appalto per la fornitura di opere e servizi. Sono due elementi sui quali occorre misurare la volontà del Parlamento per sapere se occorre che rimangano i vincoli, e quindi si debbano trovare soluzioni all'interno di tali vincoli, o se, invece, si può discutere di un diverso modo di operare all'estero.

Tutto questo lo dico perché questa situazione si traduce in tempi lunghissimi nell'attuazione dei progetti. Questo comporta che trascorra talmente tanto tempo che le aspettative, le attese o le finalità di

visibilità del nostro paese nei confronti del paese terzo vengono assai ridotte. Significa spesso, come accade, che venga accantonata nel tempo una serie di progetti che nel frattempo non hanno più valore. Devo anche aggiungere che il mutamento di regimi o di situazioni politiche, notevoli soprattutto negli ultimi dieci anni, dopo la caduta del muro di Berlino, ha fatto sì che avevamo ancora in piedi, per esempio in Etiopia progetti valutati ai tempi di Menghistu, ma ora inseriti nell'ambito di realtà profondamente diverse. Ci siamo così sentiti rispondere: no grazie, non ci interessa più!

Anche il dispositivo della legge n. 49 relativo alle organizzazioni non governative ha rivelato manchevolezze e meriterebbe quindi, da questo punto di vista, una revisione.

Si è puntato, per fare un altro esempio, sulla cooperazione decentrata, cioè sul coinvolgimento di enti locali, affiancati al sistema della cooperazione, ma le disposizioni su quest'ultima sono così farraginose che in gran parte la cooperazione decentrata rimane di per sé disattesa, o comunque tali sono le difficoltà che spesso i progetti si perdono nel tempo.

Le conseguenze di questa situazione spiegano quanto detto all'inizio, e cioè il ricorso sempre crescente allo strumento del multilaterale, soprattutto tramite l'erogazione di contributi volontari a fondi fiduciari tematici di organismi internazionali. Questo è il problema che incontriamo: doniamo, per esempio, all'UNICEF un certo numero di miliardi per un programma di lotta in favore della salute dei bambini, e questi soldi entrano nel *trust Fund* dell'agenzia internazionale (e sottolineo che l'Italia risulta essere tra i più grandi donatori di una serie di agenzie), ma evidentemente, mi pare ovvio, perdiamo in termini di visibilità.

Aggiungo che spesso la trasparenza delle suddette agenzie non può certamente essere indicata a modello, ed inoltre il ricarico che questi organismi praticano per la gestione dei fondi, per le loro spese generali e via dicendo, fa sì che si abbia mediamente un aggravio dei costi stima-

bile tra il 20 e il 30 per cento rispetto al flusso di denaro che dovrebbe arrivare all'obiettivo finale.

Non intendo ripercorre (ma anche questo può essere un buon esercizio), la vicenda vissuta in Parlamento nei cinque anni passati (mi riferisco sia alla Camera, sia al Senato) dalla riforma allora presentata. Bisogna riconoscere che il Senato approvò un testo, mentre la Camera sostanzialmente lo smantellò. Cinque anni sono tanti e ritengo che tale lasso di tempo sia stato sostanzialmente perso rispetto alle esigenze ed agli obiettivi di modifica e di riforma della cooperazione.

Forse, occorrerebbe innanzitutto metterci d'accordo sugli obiettivi e sulle modalità che l'Italia intende seguire nel campo della cooperazione, su quali siano, per esempio, gli interessi nazionali nell'ambito della cooperazione e altro. Riteniamo che la prima, fondamentale esigenza nel delineare un sistema di gestione per la cooperazione allo sviluppo consista, per esempio, nell'assicurare il ruolo centrale del Ministero degli affari esteri. Se è vero che la cooperazione è politica estera, qualsiasi discorso attinente ad essa non può trovarsi al di fuori delle competenze di tale Ministero.

Qualunque sia il modello prescelto (e sottolineo che non vi sono vincoli di nessun tipo, né verso alcun tipo di modello in particolare), è però vero che occorre assicurare efficienza e trasparenza quali requisiti di fondo per la realizzazione di qualsiasi iniziativa, eliminando gli elementi di debolezza della legislazione attuale. Dobbiamo inoltre operare con grande senso di realtà, capendo che abbiamo a che fare con paesi profondamente diversi dal nostro e che quindi efficienza e trasparenza si devono sposare con quelle realtà, non con le nostre.

La struttura di gestione degli aiuti dovrà cercare di coinvolgere ed assegnare un ruolo a tutti i soggetti attivi del sistema Italia: le ONG innanzitutto, ma ricordo anche le università, gli enti di ricerca, gli istituti specializzati per gli aiuti ai paesi del terzo mondo, il mondo economico e produttivo. Occorrerà, cioè, studiare nuove

disposizioni per la collaborazione tra il settore pubblico e privato a beneficio dei paesi in via di sviluppo. Nel processo di elaborazione di questa riforma, il Governo intende consultare tutte le espressioni della società civile interessate, non solo quindi le ONG, ma anche le principali istituzioni specializzate, le associazioni di categoria, nonché esperti della materia a livello nazionale e internazionale.

Il Governo è pronto ad un confronto con il Parlamento per decidere insieme la strada da seguire per la costruzione della suddetta riforma. Personalmente (ma credo di poter parlare anche a nome del Governo), vorrei sottolineare che non ritengo esistano necessità di riforme taumaturgiche per risolvere i problemi. Penso invece che le difficoltà e i problemi incontrati, e con cui continuiamo a misurarci, siano ben conosciuti. Si possono certamente operare modifiche nella legislazione vigente, ma occorre, più spesso, una buona dose di pazienza per capire che, accanto ai grandi obiettivi della cooperazione, vi sono poi uomini, strutture e situazioni che devono essere messe in condizioni di operare al meglio per raggiungere gli obiettivi che ci poniamo.

VALDO SPINI. Mi domando se il Governo pensa di esporre in un suo testo queste linee guida di cui lei parla.

ALFREDO LUIGI MANTICA, *Sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. No, sto dicendo che il Governo non intende al momento predisporre un testo, ma ritiene di confrontarsi con il Parlamento, definire e discutere alcune delle questioni che abbiamo oggi posto, per vedere di giungere, a seguito di tale confronto, ad un accordo comune sulla strada da seguire. Non escludo che possa esserci una riforma « globale » (non ci credo, ma anche questa potrebbe essere una decisione del Parlamento). Potrebbe in realtà anche trattarsi di una modifica della legge n. 49, di una legge delega, in altri termini di tutto ciò che il Parlamento riterrà opportuno decidere.

Vogliamo attirare la vostra attenzione sul fatto che non è necessario inseguire

un'idea di riforma che risolva tutti i problemi, perché molti di essi (che conosciamo bene, dopo ormai vent'anni di attività ed operatività) sono legati anche ad alcune valutazioni che devono essere compiute con grande sincerità, schiettezza e chiarezza, avendo ben definito, innanzitutto, gli obiettivi.

Voglio essere ancora più chiaro: il Parlamento potrebbe anche decidere che la cooperazione italiana avvenga per strutture multilaterali. Sarebbe una scelta, condivisibile o meno, ma pur sempre una scelta. In tal caso, sarebbe necessario un certo tipo di riforma. Oppure, all'estremo opposto, il Parlamento potrebbe decidere di considerare un sistema bilaterale diretto, proprio in considerazione della visibilità, che potrebbe venire considerata quale elemento prioritario, di alto valore. Ciò presupporrebbe un altro tipo di cooperazione. Oppure, infine, potrebbe trattarsi di un *mix*, con un sistema al 50 per cento dell'una e dell'altra soluzione.

Sono queste le considerazioni che ritengo si debbano svolgere nell'ambito del Parlamento per poi decidere se varare un testo, delle modifiche possibili alla legge, una legge delega, se si debba ricorrere a norme di dettaglio e via dicendo.

Sono dell'idea che venire qui oggi ad indicarvi una strada senza prima confrontarci con il Parlamento sui problemi ci porterebbe a correre il rischio, come è accaduto nella precedente legislatura, di avere discusso dei problemi, esaminando un testo senza, alla fine, ottenere né la soluzione dei primi, né l'approvazione del secondo.

PRESIDENTE. Passiamo alle domande dei colleghi.

MARCO ZACCHERA. Vorrei dedicare i primi minuti di questo mio intervento per rivolgermi innanzitutto a noi stessi: è un mese che sapevamo di questa audizione ed è la prima volta che ci occupiamo di un problema così importante, direi fondamentale. Noto, mio malgrado, che ci sono soltanto sette colleghi presenti. Anche se gli assenti hanno sempre torto, le presenze

sono inferiori al 20 per cento della composizione della Commissione, e questo è abbastanza triste. Evidentemente, questi argomenti interessano poco e per questo vorrei rivolgere una proposta al presidente. Poiché non possiamo interessarci di tutto, dobbiamo operare delle scelte.

La Commissione, ad esempio, dovrebbe costituire un comitato per la cooperazione, che può riunirsi informalmente, prevedendo anche il contributo di esperti che, invece, oggi non possono partecipare, in quanto (e dobbiamo compiere un'autocritica) le nostre strutture sono troppo burocratiche e sovente poco comprensibili. Chiedo perciò al presidente di discuterne in sede di ufficio di presidenza.

Il sottosegretario Mantica ha affermato, giustamente, che nella scorsa legislatura sono trascorsi inutilmente sei mesi, nel corso dei quali si è discettato su centinaia di emendamenti. Se tale sarà il destino dei prossimi cinque anni, sono molto preoccupato.

Il Governo afferma opportunamente che è necessario aumentare il nostro contributo, ma non indica per quale obiettivo e se, giustamente, il Parlamento dovrà cominciare a riflettere, credo sarebbe utile costituire uno *staff* tecnico per approfondire le tematiche in esame. I dati che abbiamo non sono certi ed il sottosegretario Mantica ha fornito una serie di aggregati per miliardi, per cui vorrei sapere quante iniziative sono state avviate negli ultimi dieci anni, quante ne sono state concluse e quale è stato il loro costo, con riferimento solo alla piccola percentuale del settore bilaterale. Se fossimo dotati, infatti, di una scheda con numeri certi, potremmo esprimere giudizi molto più precisi.

Si afferma, ad esempio, che i nostri esperti sono ben pagati, ma precari: sarebbe opportuno, allora, sapere da quanto tempo lo sono, perché se si è precari da vent'anni con il doppio dello stipendio ciò rappresenta una precarietà senza senso, dovendosi oramai, necessariamente, avviare alla pensione. È necessario acquisire, quindi, una serie di conoscenze, attraverso

un comitato che affronti questi temi per poi giungere ad una vera discussione.

Anch'io sono contrario ad una proliferazione del settore multilaterale, in cui il nostro paese non è rappresentato; tuttavia, il sottosegretario dovrebbe rendere noto il numero degli italiani che vi lavorano, in particolare anche quello riguardante i nostri funzionari applicati al controllo nell'utilizzazione dei fondi presso l'Unione europea. Si tratta di argomenti molto importanti, di cui è necessario comprendere bene i meccanismi. Sono molto preoccupato quando dalle relazioni osservo che dei dieci dollari al giorno dedicati ad ogni rifugiato, solo 79 centesimi di dollaro sono spesi effettivamente per le sue necessità, mentre il resto è utilizzato per il funzionamento di tutta l'organizzazione.

L'acquisizione dei dati serve per raggiungere, in modo *bipartisan*, posizioni condivise da proporsi ai colleghi della Commissione del Senato, per determinare indirizzi che, se accettati dal Governo, potranno costituire la base di un provvedimento di legge.

Un'altra questione che dobbiamo affrontare riguarda l'efficacia, a distanza di un anno dalla sua approvazione, della legge per la remissione del debito, verificando se, con i limiti posti alla sua applicazione, abbia risolto i problemi dei paesi poveri, o se sia necessario modificarla.

Il sottosegretario Mantica non ha parlato della questione dell'impossibilità di aiutare tutti, che abbiamo discusso insieme in altre occasioni, condividendo la stessa opinione. È necessario compiere una scelta strategica e si tratta di un aspetto politico in cui dovrebbe essere centrale il ruolo del Ministero degli affari esteri. Effettivamente, il peggioramento delle condizioni climatiche del pianeta aggrava ulteriormente situazioni che sono già drammatiche di per sé e rende impossibile aiutare tutti. La disperazione dei bambini ci colpisce inevitabilmente, ma si devono compiere delle scelte, determinando delle priorità, per intervenire bene almeno in una determinata situazione.

Conviene giungere alla conclusione che è preferibile concentrare gli sforzi per la creazione di una classe dirigente in soli tre paesi africani, ad esempio, affinché sia meno disonesta e più democratica, invece di cercare vanamente di sfamare le popolazioni. È meglio portare i codici lì dove non esistono, evitando il rischio della dispersione degli aiuti nel consumo e nella sopravvivenza. Appare una « bestemmia », ma per ipotesi sarebbe preferibile non aiutare le persone che muoiono di AIDS o i bambini denutriti per non esaurire le scarse risorse nazionali. È un esempio utile a comprendere le assurdità in cui spesso è possibile ritrovarsi.

Dobbiamo individuare le emergenze, attraverso la creazione di un gruppo di lavoro in contatto con il Ministero e con i suoi funzionari e, strategicamente, sono d'accordo per una maggiore presenza dell'Italia non solo in termini di aumento della percentuale del PIL. Ritengo comunque che, se si compie una scelta di tipo bilaterale, è logico prevedere la costituzione di una agenzia, che altrimenti non è il caso di sviluppare. Nel passato sono emersi numerosi problemi sull'onestà e sulla trasparenza nella gestione dei fondi e, sicuramente, non c'è stata efficienza.

Sulle ONG desidererei andare più a fondo. Esistono troppe organizzazioni non governative che sono diventate un modo di svolgere il mestiere del cooperante. Esiste una bella differenza tra un missionario che dedica la sua vita gratis per aiutare gli altri e chi, invece, lo fa per 5 mila 400 dollari al mese, con villa, piscina e residenza nella capitale, senza che si controlli il suo operato. Ricordo, ad esempio, un personaggio nel Burundi che tre anni fa accolse una nostra delegazione nella sua villa: in quell'occasione pensai che forse un migliore utilizzo di determinate somme avrebbe prodotto risultati più concreti.

RAMON MANTOVANI. Signor presidente, anch'io desidero sottoporle alcune osservazioni relative ai lavori di questa Commissione; tuttavia, ritengo più opportuno rinviarle alla sede propria, vale a dire l'ufficio di presidenza.

Innanzitutto ringrazio il sottosegretario Mantica per la sua chiarezza. Per impostare una discussione seria fra Governo e Parlamento, è bene che l'esecutivo dichiari quali sono le sue intenzioni: e mi pare di intravedere con chiarezza quali siano. Sono intenzioni che non condivido; tuttavia, ringrazio il signor sottosegretario per non essere caduto nella demagogia, come spesso accade in tema di cooperazione, e per non essere stato vago, avendo dichiarato alcuni intenti e alcune direttrici fondamentali del Governo che permetteranno anche me, che sono all'opposizione, di confrontarmi più seriamente, se ne sarò capace. Proprio per questo motivo, sono interessato, più che a domande specifiche, a sviluppare, seppur brevemente, un ragionamento innanzitutto per rappresentarlo al Governo e, in secondo luogo, se il sottosegretario lo vorrà, per ascoltare le sue opinioni al riguardo.

L'iter della legge sulla cooperazione, nella precedente legislatura, non è stato esattamente descritto o, per meglio dire, lo è stato dal punto di vista formale ma non da quello sostanziale e politico. Se è vero, come ricordato dal sottosegretario e dal collega Zacchera, che formalmente è stata la Camera a non procedere all'approvazione definitiva del progetto di legge, tutti sanno che ciò è stato causato da una doppia divisione che si è manifestata nel corso del procedimento legislativo, sia all'interno della maggioranza di Governo sia all'interno del Ministero, intendendo con ciò i suoi apparati. Questo è stato il freno principale che si è riflesso, ahimé, sul Parlamento, rimasto vittima di questa divisione, e che ha impedito alla Camera di approvare la legge.

Quanto affermo è tanto vero che il sottosegretario all'epoca in carica, competente in materia di cooperazione, ebbe modo di esprimersi piuttosto criticamente e duramente nei confronti del ministro degli esteri, fu di fatto sollevato dalla responsabilità e ne nacque un'accesa polemica. Lo ricordo per chiarezza, perché non vorrei che anche nel corso dell'attuale legislatura si pensasse di affrontare questo tema - mi rivolgo, in particolare, ai col-

leggi della Commissione - senza tenere conto dell'interfaccia, che non è solo politica, cioè il Governo e la sua linea di condotta, ma anche burocratico-organizzativa, all'interno del Ministero degli affari esteri. Una parte del personale direttivo, politico, diplomatico, e non solo, di tale amministrazione è dotata, a quanto si vede, di un potere superiore, in linea di fatto, a quello del Governo e del Parlamento.

Lei ha affermato, signor sottosegretario, che la cooperazione è parte integrante della politica estera. Sono d'accordissimo su tale affermazione, ma c'è un punto sul quale vorrei che si sviluppasse una discussione: la cooperazione è uno strumento della politica estera o concorre alla formazione della politica estera? Si tratta di un tema molto importante perché è ovvio che la cooperazione internazionale allo sviluppo abbia a che vedere con essa. Tuttavia, lo *status*, l'importanza non soltanto politica della cooperazione la possiamo misurare solo nel momento in cui chiariamo se essa concorra alla formazione della politica estera o ne sia uno strumento. Io penso che la cooperazione debba concorrere alla formazione della politica estera e, proprio per questo, nella scorsa legislatura presentai un progetto di legge - che intendo ripresentare - che prevedeva l'istituzione di un ministero dedicato alla cooperazione allo sviluppo che, nel nostro paese, rappresenterebbe una novità; certamente, non una novità in assoluto in quanto lei stesso, signor sottosegretario, ha ricordato che in altri paesi europei importanti, come la Germania, o in Stati che non rappresentano la retroguardia dal punto di vista dell'esperienza nel campo, come la Svezia, tale ministero è stato istituito.

Non si tratta di una questione - per così dire - di ingegneria istituzionale, ma di un problema prettamente politico. A mio avviso, la cooperazione deve essere modernamente collocata al rango di ministero. Tutti parlano di globalizzazione, nessuno nega che il peso - non l'esistenza - delle sovranità e degli Stati nazionali è in progressiva diminuzione o, comunque, è

posto in discussione a causa dei processi di estrema liberalizzazione dei mercati, della formazione di grandi aree regionali che tendono ad unificarsi dal punto di vista politico - vedi l'Unione europea - e così via. Quindi, nelle relazioni tra Stati ricchi e Stati poveri - definiamoli così, per comodità - bisognerebbe tenere conto di una maggiore complessità. Una di esse è costituita da una politica specifica che i paesi ricchi dovrebbero attuare. In realtà così non è, soprattutto per quanto riguarda il nostro paese che è fermo allo 0,13 per cento, dopo che il Presidente del Consiglio dei ministri Craxi, all'inizio degli anni '80, ebbe modo di affermare che, in due anni, avremmo raggiunto lo 0,7 per cento: sono trascorsi vent'anni e siamo andati indietro, anziché avanti.

Credo che la complessità sia maggiore e che la politica dei paesi ricchi nei confronti dei paesi poveri - sulla quale possiamo scontrarci fortemente, ma mi piacerebbe che convenissimo che, comunque, ci deve essere - debba trovare una sua specificità. A concorrere alla formazione della politica estera c'è, sicuramente, il commercio con l'estero, che dispone di un proprio ministero. Non si capisce perché la cooperazione internazionale non debba essere dotata di una sufficiente autonomia per svolgere questa funzione, questo ruolo nel concorrere alla formazione della politica estera. Altrimenti, mantenendola nella disponibilità, nelle prerogative e nei poteri del Ministero degli affari esteri, si verificherà quello che lei stesso ha ricordato: noi non spendiamo i soldi della cooperazione all'interno di un progetto politico discusso, e più o meno condiviso, finalizzato a combattere la povertà e il sottosviluppo nel mondo, ma facciamo seguire la cooperazione agli interventi militari, come in Afghanistan, o ad altre operazioni sempre di natura militare, come la missione Arcobaleno che non ha dato grande prova di sé. Il Governo può anche decidere in tal senso, ma si definisca questo tipo di interventi in modo giusto e appropriato, non cooperazione allo sviluppo! In breve, io sono partigiano

e sostenitore di quella soluzione, vale a dire dotare il Governo di una autonoma specificità per la cooperazione.

Convegno anche sulle allusioni - piuttosto che esplicite affermazioni - dell'onorevole Zacchera riguardo ai rischi che corrono le organizzazioni non governative. Tuttavia, vorrei chiarire che, a mio avviso, la cooperazione allo sviluppo non deve essere improntata, organizzata, pensata e immaginata in base al modello del missionario religioso: questo non può essere, onorevole Zacchera! Sarebbe profondamente ingiusto e sbagliato e ci sarebbe, anzi, da ridere sul fatto che i soldi della cooperazione alimentino una operazione controllata e ispirata non da una politica condivisa da un Parlamento e da un Governo bensì da un'istituzione religiosa. Tuttavia, questa è una discussione che affronteremo a tempo debito.

Inoltre, intravedo il rischio che queste organizzazioni non governative finiscano con il perdere l'aggettivo finale che le qualifica, diventando cioè sempre meno « non governative » e sempre più « governative ». In ogni caso, non mi dispiacerebbe - ed in tal senso una chiarificazione da parte del sottosegretario sarebbe apprezzabile - che tali organizzazioni venissero catalogate in maniera più trasparente, così da rendere tale anche il rapporto con il Governo da un lato e con il Parlamento dall'altro.

Ci sarebbe molto ancora da dire, tuttavia limiterò il mio intervento ad una sola, ultima questione, riguardante la cooperazione decentrata (argomento che tutti conosciamo). Ritengo che si tratti di un ulteriore strumento, ma con logica, obiettivi ed impostazioni diversi dalla linea che il Parlamento ed il Governo decideranno di adottare varando - speriamo - la riforma generale sulla cooperazione allo sviluppo. Il Governo intende implementare, sviluppare, facilitare il fatto che i governi degli enti locali destinino fondi, gestendoli direttamente anche secondo una loro propria impostazione, nell'ambito della cooperazione decentrata, o intende mantenere la situazione attuale? Ancora, intende questo Governo ricondurre la coo-

perazione decentrata sotto un controllo più propriamente governativo, politico e, segnatamente, del Ministero degli affari esteri?

Va da sé che io mi trovi d'accordo con la prima soluzione, cioè con una fortissima implementazione della cooperazione decentrata ed ogni suo ulteriore sviluppo, creando in tal modo una tastiera sulla quale suonare, al posto di un unico strumento che ripeta sempre la stessa nota: quella del Ministero degli esteri, o, per meglio dire, del suo segretario generale.

LAURA CIMA. Ringrazio il sottosegretario per la sua ampia relazione, nella quale, tuttavia, non mi pare abbia mostrato particolare chiarezza in merito agli indirizzi che il Governo intende seguire. Per quanto mi riguarda, ho recepito la necessità di bilanciare la cooperazione bilaterale rispetto a quella multilaterale. Su questo sono d'accordo.

Tuttavia, parlando di cooperazione in senso più ampio, e quindi anche di politica estera, vorrei capire che tipo di impegno il Governo intenda assumere. Purtroppo il dibattito in proposito si è interrotto anche per la mancanza di un ministro degli esteri - ma sono disponibile a riprenderlo anche con il sottosegretario - tuttavia sono ansiosa di sapere che cosa il Governo intenda fare adesso in sede di Unione europea, con la Convenzione, ed in sede internazionale, rispetto alla questione della riforma degli organismi internazionali che noi, con la cooperazione multilaterale, finanziamo. Questo è un punto fondamentale.

Non credo che sia sbagliato finanziare la cooperazione multilaterale. Il problema è che in quell'ambito occorre una riforma ancora più forte della nostra legge. Non si può continuare con la burocrazia esistente e con l'assorbimento di fondi che da quest'ultima deriva. L'onorevole Zacchera portava poc'anzi l'esempio dei rifugiati, di cosa essi realmente percepiscano e di quanto si perda invece per strada. È chiaro che situazioni come quella descritta sono scandalose e il problema va pertanto affrontato seriamente.