

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 972

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori BERNASSOLA, COLOMBO, MAZZOLA, PICCOLI, DE GIUSEPPE, GRANELLI, ORSINI, GRAZIANI, DE MATTEO, CREUSO, ZAMBERLETTI, SAPORITO, ZECCHINO, IANNI, GUZZETTI, DI LEMBO, INNOCENTI, FOSCHI, DI STEFANO, MEO, CARPENEDO, COVIELLO, D'AMELIO, DOPPIO, FABRIS, PARISI Francesco, POLENTA, INZERILLO, GIOVANNIELLO, COVELLO, FONTANA Elio, LAZZARO, PINTO, RUFFINO, ZANGARA e DI NUBILA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'11 GENNAIO 1993

Istituzione di una Commissione parlamentare di
inchiesta sulla gestione della politica italiana di
cooperazione allo sviluppo

ONOREVOLI SENATORI. - Acquisito che la cooperazione allo sviluppo è una componente fondamentale della politica estera italiana, la sua gestione suscita da tempo riserve, preoccupazioni e sospetti, non solo in Italia.

I risultati non sono mai stati valutati nel merito, cioè nella rispondenza alle finalità enunciate dalle leggi.

La materia è regolata attualmente dalla legge 26 febbraio 1987, n. 49, che venne preceduta dalle leggi 9 febbraio 1979, n. 38, e 8 marzo 1985, n. 73.

Non vi è dubbio che l'importanza dell'argomento, l'entità delle risorse mobilitate, il numero degli operatori interessati, furono oggetto di un'ampia indagine conoscitiva nelle precedenti legislature, ma senza giungere a conclusioni persuasive, anche perchè non sempre - e non tutti - i responsabili politici trovarono tempi e modi per approfondire i problemi (e le difficoltà emerse nella gestione) con gli organi parlamentari, Commissioni e comitati *ad hoc*. E tutto ciò nonostante l'occasione offerta dalla stessa legge n. 49 del 1987 che prescrive, nel comma 2 dell'articolo 2, la discussione della relazione previsionale e programmatica insieme alla relazione consuntiva, prevista dalla lettera c) del comma 6 dell'articolo 3 della suddetta legge, che merita di essere citata per esteso:

«verifica (il Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo) periodicamente lo stato di attuazione e gli esiti dell'attività di cooperazione e approva annualmente una relazione predisposta dal Ministro degli affari esteri sulla politica di cooperazione svolta nell'esercizio finanziario precedente. La relazione deve essere corredata da analisi e valutazioni, anche sulla base di specifici documenti delle

rappresentanze diplomatiche, per quanto riguarda i singoli paesi, sulla tipologia dei programmi, sul loro stato di attuazione, sugli obiettivi, sul costo e sugli esiti dei singoli progetti bilaterali, multilaterali, multibilaterali, ordinari e straordinari nonché di quelli delle organizzazioni non governative. Tale relazione deve essere inviata al Parlamento precedentemente all'esame della legge finanziaria».

Tale impegno, espressamente richiesto dalla legge, è stato certamente rispettato finora ma in termini esclusivamente formali, con tempi molto ristretti di dibattito e con l'accavallarsi continuo di contestazioni di tipo contabile e procedurale.

È evidente che l'inchiesta parlamentare qui proposta non si prefigge soltanto di colmare una lacuna negli adempimenti previsti dalla legge, ma è altresì tendente ed orientata ad individuare eventuali deviazioni o scorrettezze, ai danni del contribuente italiano e delle popolazioni destinatarie dell'aiuto. Si tratta tuttavia anche di evitare la paralisi dell'attività di cooperazione, che deve continuare a svolgersi nel rispetto delle norme vigenti, pena un ulteriore spreco di risorse, una perdita di credibilità nei confronti degli interlocutori esteri e un pesante onere aggiuntivo di penali contrattuali.

In sintesi, l'inchiesta parlamentare che si propone, con il contributo e la testimonianza di operatori di base e di autentici rappresentanti delle popolazioni beneficiarie (e nel più ampio quadro comparatistico) intende accertare se:

a) il quadro legislativo vigente sia ancora valido o se esso sia stato disatteso nella sua gestione e attuazione;

b) le reali e vitali esigenze delle popolazioni beneficiarie abbiano trovato risposte

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

pertinenti e appropriate, dal punto di vista tecnologico, ambientale e culturale;

c) sia stata determinante l'incidenza di interessi e settori anche pigri dell'economia italiana nell'appoggio fornito a regimi screditati, corrotti o tirannici e, nel contempo, l'omissione di sostegno o il ritardo dell'aiuto a nuove e fragili esperienze democratiche.

L'articolo 1 della presente proposta disciplina l'istituzione e la costituzione della Commissione, definendone gli ambiti.

Nella metodologia di lavoro, cui si accennerà più avanti, la Commissione sarà tenuta ad un impegno comparatistico e ad una apertura verso le esperienze e le acquisizioni critiche di un insieme di Paesi e di Organizzazioni internazionali, nel cui ambito l'Italia opera.

Questo inquadramento comparatistico non solo appare assolutamente indispensabile per individuare le componenti macroeconomiche della situazione di Paesi e aree, ma anche per individuare la funzionalità di modelli operativi e procedurali, nel contesto delle finalità dei Paesi o degli organismi interessati e delle normative consolidate.

È proposto un numero ristretto di componenti della Commissione - che dovrà essere bicamerale - proprio per accentuare la sua funzionalità operativa, ritenendo si possa garantire la presenza dei vari Gruppi politici; si è voluto però aggiungere, un gruppo di lavoro di 8 tecnici di indiscussa competenza e di specchiata probità. Si è così inteso evitare il ricorso ai cosiddetti esperti (che potranno essere comunque interpellati), per valorizzare l'apporto di esperienze concrete e di conoscenze dirette, sia di originari dei Paesi in via di sviluppo (PVS), in rappresentanza di tre aree geografiche diverse, sia di operatori italiani impegnati *in loco*, per conto di Organizzazioni non governative (ONG).

La prima base della cooperazione internazionale è il rispetto della personalità dei Paesi e dei popoli bisognosi di sviluppo: altrimenti non può parlarsi di solidarietà ma di atteggiamento e stile «colonialistico» nei loro riguardi.

L'articolo 2 precisa non solo l'oggetto dell'inchiesta, cioè la corrispondenza della politica di cooperazione allo sviluppo alle direttive ed orientamenti del Parlamento ed alle linee di fondo della politica estera italiana, ma anche i criteri di indagine e di giudizio, secondo categorie ben consolidate in campo internazionale, come ad esempio:

sostenibilità, redditività ed effettiva continuità di funzionamento degli impianti o delle iniziative (si tratta qui di ragionare non sull'astratta congruità dei progetti, ma sulla ragionevolezza tecnica ed economica in rapporto ad una realtà sociale ben precisata);

corrispondenza fra i flussi di risorse e l'andamento economico dei PVS per individuare, nei limiti del possibile, l'utilità o la nocività di determinati interventi, troppo spesso semplicemente e parzialmente compensativi di trasferimenti dai PVS verso i Paesi sviluppati, per effetto del meccanismo perverso del debito (alcuni calcoli indicano che nel periodo 1982-1990, i PVS abbiano corrisposto ai Paesi creditori 1.345 miliardi di dollari, mentre hanno ricevuto, nello stesso periodo, secondo l'OCSE, aiuti e interventi per 927 miliardi di dollari);

identificazione, nei vari Paesi industrializzati, delle procedure con cui vengono affrontate le varie fasi di intervento: individuazione dei programmi e dei progetti; decisione e formalizzazione; affidamento della realizzazione delle iniziative o dei programmi; esecuzione con i necessari adattamenti in corso d'opera e le conseguenti varianti di costo; controlli non meramente contabili o cartacei, ma funzionali; verifica del rendimento economico o sociale degli interventi, di particolare importanza nel caso dei crediti di aiuto; promozione dell'impegno di imprese e di singoli nella crescita dei PVS, secondo l'orientamento dell'articolo 7 della legge n. 49 del 1987;

corrispondente fissazione del ciclo del progetto (o del programma), con le debite articolazioni e risorse al centro ed in periferia (organizzazione della Direzione generale cooperazione allo sviluppo e delle

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

unità periferiche, nonchè potenziamento delle strutture delle rappresentanze diplomatiche: in alternativa, ipotesi di unificazione delle strutture tecniche dei Paesi della CEE nei PVS, con migliore coordinamento e riduzione dei costi);

individuazione di tutte le possibili proposte innovative negli strumenti e nei meccanismi che hanno originato o favorito le «perversioni» rilevate nella gestione.

Nell'articolo 3 viene espressamente indicata la necessità di evitare qualsiasi congelamento delle attività di cooperazione, particolarmente per quanto riguarda gli interventi di emergenza e l'esecuzione e l'operatività dei progetti, specie quelli sostenuti dalle ONG e ritenuti validi e lineari.

L'articolo 4 specifica le modalità di lavoro della Commissione, per quanto riguarda l'acquisizione delle informazioni, evitando - come del resto indica anche l'articolo 5 - le forme degenerative assunte negli anni recenti da altre simili indagini parlamentari, troppo spesso dominate da smania di pubblicità e di protagonismo. In questo caso la riservatezza dovrà essere la norma assoluta perchè:

si deve tenere conto delle ripercussioni su cittadini di Stati esteri o che operano all'estero;

si deve salvaguardare l'immagine del nostro Paese e la sua credibilità in campo internazionale;

non si deve pregiudicare l'attività di altri poteri dello Stato.

Per questo motivo, nell'articolo 5, si prevede che le sedute della Commissione - di norma - non siano pubbliche.

Il termine di un anno come durata dei lavori della Commissione è sembrato ragionevole per conseguire quei risultati di completezza dell'informazione e di proposta innovativa che si desidera conseguire: naturalmente spetterà alla Commissione deliberare, all'inizio dei suoi lavori, un razionale programma di ricerche e di audizioni, tenendo presenti i limiti di costo e di tempo, derivanti dall'ambito internazionale indagato. Peraltro, sembra opportuno sconsigliare fin d'ora il cosiddetto metodo del «carotaggio», che può prestarsi facilmente a pure speculazioni scandalistiche, mentre sembra più ragionevole auspicare una indagine approfondita sugli interventi nei Paesi che hanno assorbito il maggior ammontare di risorse (Etiopia, Somalia, Angola, Mozambico), ed una aperta sollecitazione di contributi critici e di esperienze concrete operate negli altri Paesi.

In conclusione, da questa indagine dovranno emergere le nuove linee, un nuovo binario su cui orientare la cooperazione italiana, con le possibili proposte di modifica - nel caso - anche della normativa in vigore disciplinante la materia.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. È istituita, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare d'inchiesta sulla gestione della cooperazione italiana con i Paesi in via di sviluppo in attuazione della legge 26 febbraio 1987, n. 49, dal momento della sua entrata in vigore, nonché sulla intera gestione degli aiuti di emergenza in attuazione della legge 8 marzo 1985, n. 73.

2. La Commissione terrà conto della legislazione preesistente e delle esperienze di aiuto pubblico allo sviluppo di altri Paesi industrializzati e delle principali organizzazioni internazionali, con particolare riferimento alla Comunità europea.

3. La Commissione è composta da cinque senatori e da cinque deputati, nominati, *rispettivamente*, dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati, in modo da rispecchiare la proporzione dei vari Gruppi parlamentari.

4. La Commissione è coadiuvata da un gruppo di lavoro di otto tecnici di indiscussa competenza e di specchiata probità, di cui tre originari dei Paesi in via di sviluppo, appartenenti a tre aree geografiche diverse, e cinque operatori italiani impegnati *in loco* in iniziative di sviluppo da almeno cinque anni per conto di Organizzazioni non governative (ONG). Il Presidente della Commissione è nominato dai Presidenti delle Camere d'intesa fra loro, ed è scelto al di fuori dei componenti della Commissione; i componenti del gruppo di lavoro sono designati dalla Commissione su proposta del Presidente.

Art. 2.

1. È compito della Commissione accertare, sulla base delle norme vigenti, la

corrispondenza della politica di cooperazione allo sviluppo alle direttive ed orientamenti del Parlamento nonché alle linee di fondo della politica estera italiana. Inoltre dovrà verificare la correttezza della gestione sino al 31 dicembre 1992.

2. La Commissione dovrà altresì:

a) valutare i risultati economici e sociali degli interventi finanziati a titolo bilaterale o multilaterale, fin dall'inizio della politica di cooperazione allo sviluppo, nel 1979, con particolare riferimento alla sostenibilità, alla redditività e all'effettiva continuità di funzionamento degli impianti o delle iniziative;

b) considerare, in un quadro comparatistico, la funzionalità di decisione e di attuazione delle organizzazioni di aiuto per lo sviluppo nei vari Paesi industrializzati, nonché l'incidenza delle spese di amministrazione rispetto all'ammontare delle risorse pervenute effettivamente ai beneficiari finali, cioè alle popolazioni;

c) inquadrare, sempre in un ambito comparatistico, i flussi di risorse destinate all'aiuto pubblico, allo sviluppo nell'ambito delle economie dei Paesi industrializzati e dei Paesi in via di sviluppo, tenendo conto degli andamenti congiunturali con particolare riferimento ai prezzi dei prodotti base ed alle discriminazioni non tariffarie, delle particolarità settoriali e delle specifiche condizioni geografiche e ambientali;

d) accertare e individuare le distorsioni, le deviazioni, i ritardi e gli sprechi indotti dalla applicazione di procedure e di controlli inadeguati;

e) formulare proposte innovative, per la cooperazione bilaterale e multilaterale, volte a garantire l'efficacia dell'azione diplomatica italiana, l'incisività degli interventi quali fattori di sviluppo, e la trasparenza nella gestione delle risorse.

Art. 3.

1. L'attività della Commissione d'inchiesta non dovrà impedire o limitare la prosecuzione della cooperazione svolta dal Ministero degli affari esteri ed in particola-

re gli interventi di grande interesse sociale, umanitario, di assistenza ai rifugiati nonchè quelli di emergenza nelle aree di crisi, secondo la normativa in vigore e le deliberazioni del Parlamento, svolti dalle Organizzazioni non governative e senza fine di lucro.

Art. 4.

1. La Commissione potrà sentire i rappresentanti di imprese e di Organizzazioni non governative, che abbiano operato od operino nei Paesi in via di sviluppo sia sull'attività complessiva da esse svolte, e sia su specifici episodi il cui approfondimento sia ritenuto necessario dalla Commissione stessa.

2. Le rappresentanze diplomatiche italiane, i singoli componenti dell'Amministrazione degli affari esteri, gli esperti o membri delle unità tecniche centrale e locali, saranno tenuti a rispondere alle domande della Commissione, che garantirà la necessaria riservatezza su fatti ed episodi riguardanti Stati esteri.

3. La Commissione, secondo il disposto dell'articolo 82 della Costituzione, procederà alle indagini ed agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria, alla quale il Presidente della Commissione potrà richiedere atti, documenti e informazioni.

4. Le persone ascoltate dalla Commissione sono equiparate a tutti gli effetti ai testi del procedimento penale.

Art. 5.

1. Le sedute della Commissione, di norma, non sono pubbliche, salvo che la Commissione, all'unanimità, non disponga diversamente caso per caso.

2. La Commissione approverà il proprio regolamento interno ed il programma di massima dei propri lavori, al fine di concludere la propria opera entro un anno dal suo insediamento, con la presentazione di una relazione; atti e documenti riservati, non-

chè i verbali delle deposizioni, coperte dal segreto istruttorio, verranno comunicati ai Presidenti delle due Camere.

Art. 6.

1. Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste per metà a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica e per metà a carico del bilancio interno della Camera dei deputati.