

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 1450-6
ALLEGATO

RELAZIONE PREVISIONALE E PROGRAMMATICA SULL'ATTIVITÀ DI COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO PER L'ANNO 1994

(Articolo 2, comma 2, della legge 26 febbraio 1987, n. 49)

presentata dal Ministro degli affari esteri
(ANDREATTA)

Allegata allo stato di previsione del Ministero degli affari esteri
(Tabella n. 6) per l'anno finanziario 1994

Comunicata alla Presidenza il 20 ottobre 1993



Ministero degli Affari Esteri

DIREZIONE GENERALE
PER LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

RELAZIONE PREVISIONALE E PROGRAMMATICA SULL'ATTIVITA' DI
COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO PER L'ANNO 1994
(art.2, comma 2, della Legge n. 49/87)

presentata dal Ministro degli Affari Esteri
(Andreatta)

La Cooperazione italiana si trova oggi davanti a tre ordini di problemi diversi per origine e contenuto, ma da affrontare contemporaneamente:

- la gestione dei problemi che vengono dal passato. Mi riferisco agli impegni politici assunti in passato con i Governi dei PVS e formalizzati con accordi, protocolli o processi verbali concordati e sottoscritti di Commissioni Miste, che vanno ridimensionati e rinegoziati; al contenzioso con le imprese; ai problemi organizzativi e di personale;
- la necessità di ripristinare e conservare l'operatività, per poter gestire il presente e far fronte alle urgenze del momento (Palestinesi, Albania, Eritrea, Etiopia, Mozambico, Somalia, ecc...);
- lo sviluppo di un progetto per il futuro, in termini di nuovi indirizzi generali, nuovi programmi e conseguimento dei mezzi finanziari per realizzarli.

1. LA GESTIONE DEI PROBLEMI CHE VENGONO DAL PASSATO

a) Gli impegni politici pregressi

L'assunzione di impegni in materia di cooperazione allo sviluppo da parte dei successivi Ministri degli Esteri è avvenuto fino al 1992 sulla base della certezza degli stanziamenti pluriennali iscritti nella Legge Finanziaria. La Finanziaria '92 assegnava complessivamente circa 10.000 miliardi al Fondo di Cooperazione ed al Fondo Rotativo per il triennio 1992-94. Gli impegni sottoscritti con i PVS avevano quindi integrale copertura finanziaria. La Finanziaria '93, invece, fissando a 3.500 miliardi i fondi per il triennio 1993-95, ha ridotto le risorse, che l'Amministrazione aveva già

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

allocato, determinando l'attuale situazione di mercato squilibrio tra ciò che l'Italia aveva promesso di fare e ciò che può fare.

La riduzione degli stanziamenti è senza dubbio in gran parte motivata dalle note acute difficoltà che il bilancio dello Stato attraversa attualmente. Ma a ciò occorre aggiungere, ed è più pertinente alla discussione odierna, che l'attuazione anche parziale degli impegni passati può essere affrontata soltanto con cautela. Innanzitutto essi sono estremamente dispersi dal punto di vista geografico ed a volte è dubbia la loro effettiva priorità in termini di cooperazione. Ma, soprattutto, la loro attuazione non può procedere ad occhi chiusi, senza un approfondito riesame dei loro contenuti tecnici e dei costi.

Al momento vi sono circa 4.300 miliardi di impegni pendenti a dono e 2.900 a credito di aiuto assunti in passato con i Governi dei PVS. In questo ammontare sono comprese iniziative la cui realizzazione ha diversi gradi d'urgenza. Parte delle iniziative non sono più attuabili, oppure necessitano ancora di molta preparazione, oppure sono diventate meno prioritarie per i Paesi destinatari, oppure ancora sono il frutto di una dispersione eccessiva degli impegni.

In questa situazione è chiaro che non si tratta di dare seguito a tutti gli impegni del passato; bensì, sulla base di una severa selezione pressoché ultimata, soltanto ad una parte di essi. Tenendo conto delle disponibilità finanziarie attuali, per ora verrebbe dato seguito nel 1994 a poco più di un terzo delle iniziative. Altre potranno essere realizzate nel 1995-96 sempreché i Paesi beneficiari le considerino ancora prioritarie.

La selezione viene condotta innanzitutto sulla base di criteri di merito, e cioè della coerenza dei progetti con una moderna politica di sviluppo sostenibile. Naturalmente si è tenuto anche conto di criteri politici, quali il grado di priorità dei singoli Paesi e dei singoli progetti per i Paesi stessi, nonché criteri tecnici, quali la effettiva fattibilità degli stessi. A volte è prevalsa la necessità di completare investimenti già iniziati, che non potevano essere abbandonati in una fase intermedia. Si è trattato di una selezione a volte dolorosa, per le rinunce che essa ha implicato. Tuttavia essa ha fornito la prima occasione per un sostanziale reindirizzamento dei contenuti della nostra cooperazione secondo criteri di minore dispersione geografica e maggiore efficienza.

Gli impegni pendenti a sono stati suddivisi in tre categorie:

- nella prima le iniziative da realizzare con i fondi disponibili, provenienti dallo stanziamento '92-'93;
- nella seconda iniziative per molti aspetti ancora valide, che al momento non hanno una sicura copertura finanziaria. Esse sono passibili di essere riprese in considerazione e valutate nuovamente, se selezionate per essere realizzate nel 1995-96;
- nella terza gli impegni non più attuali di cui si propone la cancellazione.

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Concentrando l'attenzione sui progetti a dono che ci si propone di realizzare nel 1994, il 60% circa riguarda l'Africa subsahariana, il 20% i Paesi del Medio Oriente e Nordafrica ed il rimanente si ripartisce tra America Latina, Asia ed Europa. Ciò significa che l'Italia, come in passato, intende destinare una percentuale elevata dell'aiuto ai Paesi più poveri.

Nell'ambito di ciascuna area geografica ci si muove in una prospettiva tendenziale di forte concentrazione degli interventi: ad esempio, per l'Africa, in Mozambico e nel Corno d'Africa; per l'Europa in Albania; per l'Asia, in Cina. In Medio Oriente e Nordafrica, il nostro impegno sarà più equilibrato, dovendo gli interventi ripartirsi tra la prosecuzione del sostegno ai Paesi maghrebini e l'appoggio ai Paesi coinvolti nel processo di pace. L'Egitto manterrà comunque una posizione preminente nelle nostre relazioni di cooperazione con la regione. In America Latina, un continente che negli ultimi anni ha compiuto importanti progressi sul piano politico ed economico, la cooperazione a dono subirà una trasformazione qualitativa. Non è detto infatti che l'aiuto fornito ai Paesi di medio reddito -come quelli latinoamericani- abbia un minor valore soltanto perché ne sarà minore il costo. Verso certi Paesi ci si concentrerà nel fornire capitale umano attraverso programmi universitari, interventi di formazione ed iniziative per l'imprenditoria locale, che hanno un valore aggiunto molto alto in termini di sviluppo.

Per quanto riguarda le aree geografiche di destinazione dei crediti d'aiuto, la regione mediterranea appare nettamente prioritaria, assorbendo una quota intorno al 50%. Questa priorità dipende anche dalla necessità di completare l'attuazione degli impegni straordinari assunti al tempo della guerra del Golfo con i Paesi più danneggiati dal conflitto (Egitto, Giordania, Tunisia). Seguono l'Asia e l'America Latina con quote dell'ordine del 20%. L'Africa subsahariana si prospetta destinataria di un volume decisamente modesto di crediti perché non in grado di sostenere gli oneri finanziari connessi. Si prevede di concedere un notevole volume di crediti all'Albania, come convenuto in sede di Commissione Mista del novembre 1992.

Da quanto precede risulta evidente che nel 1994 una parte assai consistente delle attività di cooperazione sarà costituita dalla realizzazione di impegni bilaterali pregressi in Africa, nel Mediterraneo, in America Latina ed in Asia, assorbendo gran parte delle risorse finanziarie attualmente disponibili. Ma si tratta di un passaggio inevitabile. Non sarà possibile affrontare su larga scala una nuova politica finché non avremo risolto i problemi legali e finanziari del passato.

b) Il contenzioso

E' nota la gravità del contenzioso in atto con numerose imprese, derivante da iniziative del passato male impostate. Esso deriva in parte da difetti di origine nella predisposizione dei progetti e dei contratti, in parte da carenze di gestione, in parte infine dalle obiettive difficoltà

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

di carattere politico e talvolta bellico incontrate nella fase di realizzazione.

Il contenzioso della Cooperazione nasce per larga parte dalla "successione" della D.G.C.S. al FAI nelle iniziative lanciate ex-legge 73/85 (FAI). Da un lato vi è un numero ben delineato di progetti ex-legge 73 da chiudere, quantificabile in ottanta; la metà dei quali è stata già esaminata. I casi finora esaminati si stanno risolvendo rispettivamente in arbitrati (conclusi od in corso) ovvero in transazioni (in corso di definizione); dall'altro lato vi è un numero di iniziative ex legge 49/87 in corso di quantificazione (nell'ordine di alcune decine) entrate in "sofferenza". Per il momento si può dire che l'entità ed il numero di questo gruppo sta raggiungendo quelli del primo gruppo con un trend che, tuttavia, si profila in netto peggioramento a causa dell'atteggiamento conflittuale assunto da numerose imprese.

Sta di fatto che, se vi sono state gravi carenze da parte dell'Amministrazione, ve ne sono state anche dal lato delle imprese. Molte delle pretese di queste ultime appaiono per lo meno gonfiate. E' quindi importante potenziare la capacità dell'Amministrazione di difendere, anche sul piano legale, l'interesse dello Stato.

Per avviare a soluzione globale questo problema, il Governo ha adottato il 1 settembre u.s. un Decreto Legge, attualmente all'esame delle Camere, che istituisce una Commissione incaricata di verificare lo stato di fatto e di diritto degli interventi di cooperazione che risultino sospesi da oltre 12 mesi e di proporre le misure idonee per la definizione del contenzioso. Per non eternizzare le procedure e chiudere con i costi minori possibili il contenzioso rimane comunque imprescindibile un ruolo più collaborativo degli organi di controllo.

In sostanza il D.L. n. 342 rappresenta un'iniziativa urgente e straordinaria dettata da uno stato di necessità ed un atto di ineludibile responsabilità verso la finanza pubblica -quello della minimizzazione dei danni all'Eraio- nel momento in cui sentiamo il dovere di contenere al massimo la spesa pubblica.

2) LA NECESSITA' DI RIPRISTINARE E CONSERVARE UN'OPERATIVITA' IMMEDIATA.

La possibilità di gestire correttamente il presente e di progettare il futuro in termini di una nuova politica di cooperazione è collegata ad un recupero di trasparenza e di efficienza.

La trasparenza

I dubbi sulla trasparenza delle attività passate e le iniziative giudiziarie in atto, hanno avuto un effetto devastante sulla credibilità della nostra politica di cooperazione davanti all'opinione pubblica ed al Parlamento, nelle nostre relazioni con molti Paesi, nei rapporti con gli Organi di Controllo (le cui reazioni hanno, e di molto,

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

rallentato l'attività della cooperazione) e sul morale di tutti gli operatori italiani della cooperazione.

A questo proposito occorre tener conto che il problema della trasparenza si pone, ed in maniera del tutto diversa, al livello della scelta degli interventi, ed al livello della loro esecuzione.

Le linee che l'Amministrazione intende seguire sono le seguenti:

a) La progressiva introduzione dei "Programmi Paese", per poter disporre di criteri obiettivi nella scelta delle nuove iniziative. Ciò presuppone una forte concentrazione dello stanziamento bilaterale su pochissimi Paesi.

b) L'introduzione di gare di appalto ed altre procedure concorsuali. L'Amministrazione sta terminando di definire il quadro procedurale per l'effettuazione delle gare ed è prossima l'emanazione dei primi bandi. Ma le difficoltà non potranno dirsi risolte finché non verrà acquisito dalla D.G.C.S. il personale qualificato necessario per effettuare un volume adeguato di gare.

In materia di gare la normativa vigente impone alla Cooperazione italiana di svolgere tutti gli adempimenti e di assumere le responsabilità contrattuali, con tutti gli svantaggi di creare una struttura appaltante di grandi dimensioni. Inoltre con questo modello il Paese beneficiario si sente meno co-responsabilizzato. C'è da chiedersi quindi se non sia meglio seguire l'esempio di altri donatori che si appoggiano sui Paesi beneficiari. Stiamo perciò studiando le implicazioni tecniche e normative dell'affidamento al Paese beneficiario della responsabilità di effettuare le gare per i progetti a dono. Un punto di riferimento in materia è dato dalla Comunità Europea, che molto spesso demanda al Paese beneficiario l'effettuazione della gara, pur prestando al Paese stesso tutta la consulenza ed assistenza necessaria. L'esempio comunitario non è comunque trasponibile puramente e semplicemente in Italia. Come detto, sulla base della normativa vigente (Legge n. 412/91) e della sua interpretazione da parte degli organi di controllo, non sembra possibile sottrarsi all'obbligo di gestire direttamente le gare. Vi sono poi problemi tecnici da approfondire con cura. Dovremmo infatti dotarci di una solida capacità di guida e controllo, per essere in grado in ogni momento del ciclo del progetto di verificare la correttezza delle procedure seguite dal Paese beneficiario. Per questo è necessario disporre di un'articolata struttura di Unità Tecniche Locali, mentre le ristrettezze finanziarie del momento ci inducono a contrarre piuttosto che ad espandere queste strutture.

c) Il riesame delle iniziative pregresse che si intende mantenere. Si tratta di un aspetto qualificante. Per non ripetere errori costosi, l'Amministrazione sottoporrà a nuove valutazioni tecniche molti progetti non ancora avviati, utilizzando anche enti specializzati esterni alla D.G.C.S. (come consente l'art.3 del Decreto Legge del 14 settembre). Il ricorso a consulenti esterni si giustifica, sia perché non è possibile fare tutto con le limitate forze della D.G.C.S., sia

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

perché sembra opportuno, nell'attuale fase, avvalersi di una "independent opinion".

d) Un controllo dei flussi di lavoro nell'UTC che assicuri la massima trasparenza anche dal punto di vista dei tempi degli esami tecnici e dei conseguenti atti amministrativi.

L'efficienza

a) L'efficienza dell'UTC è limitata dal vario grado di competenza degli esperti, da carenze di personale tecnico, amministrativo e giuridico e da seri problemi organizzativi. Il rallentamento delle attività di cooperazione imposto dal ridimensionamento delle disponibilità finanziarie consente di affrontare l'urgente problema da più parti avvertito di una razionalizzazione dell'Unità Tecnica Centrale della D.G.C.S. Non ignoro che da tempo vi sono difformi pareri sull'organizzazione e sul funzionamento dell'UTC, frutto in larga parte dell'ambiguità del dettato legislativo, cui si è aggiunta una sua applicazione distorta. Sta di fatto che ogni tentativo di modificare gli assetti dell'UTC si scontra con vivaci reazioni. Già il mio predecessore aveva sentito l'esigenza -prima di procedere ad un ripensamento di fondo- di valutare in maniera appropriata la qualificazione e la maturità professionale dei componenti dell'UTC. Questo è quanto si propone il Decreto Legge del 1 settembre, con la disposizione istitutiva di una Commissione esaminatrice degli esperti. Nel corso di questa operazione intendiamo porre la massima attenzione nel preservare e valorizzare il patrimonio di esperienze che gli esperti hanno accumulato in anni di lavoro con i PVS delle varie aree e che qualifica in maniera significativa le loro capacità tecniche. Questo provvedimento è l'unico modo di offrire agli esperti che saranno confermati la certezza del rinnovo del contratto, e quindi anche la serenità necessaria per seguire a svolgere responsabilmente un lavoro non facile. Tale rinnovo sarebbe invece problematico -dato il tempo trascorso- quanto meno per tutti coloro i cui contratti furono a suo tempo rinnovati per un anno.

Il Decreto Legge introduce poi per l'avvenire quelle procedure valutative annuali, la cui mancanza in passato ha nuociono all'efficienza dell'UTC. Al punto in cui siamo la mancata conversione del Decreto avrebbe effetti distruttivi per l'UTC e quindi per la cooperazione nel suo complesso.

b) Il Decreto Legge prevede inoltre una più netta distinzione nel seno dell'UTC delle funzioni più propriamente tecniche degli esperti e di quelle amministrativo/contabili di cui essi sono stati impropriamente gravati. Questa disposizione dovrà permettere una riorganizzazione dell'Unità Tecnica, che permetta di meglio distribuire e controllare i flussi di lavoro, nell'interesse sia dell'efficienza che della trasparenza.

Inoltre il Decreto Legge prevede l'inserimento nell'UTC a fianco del funzionario "preposto" di altri funzionari con il compito di coordinamento delle attività degli esperti. Il che dovrà assicurare un miglior raccordo e continuità fra il lavoro tecnico degli esperti, la gestione manageriale ed amministrativa conseguente alla loro attività e le esigenze di

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

politica di cooperazione espresse dalla Direzione Generale nel suo insieme.

c) E' in corso una **revisione approfondita di tutte le numerose procedure** con obiettivi di **semplificazione, trasparenza e certezza.**

Tale esercizio dovrebbe portare a due vantaggi: la individuazione di un responsabile per il risultato finale di ogni iniziativa, e la possibilità di un migliore e più completo utilizzo del controllo informatico.

Un primo passo già compiuto è stato il potenziamento del Nucleo di Valutazione Tecnica del Comitato Direzionale, che sottopone ad un filtro molto stretto tutte le iniziative che arrivano a deliberazione di questo organo. Il contributo del Nucleo alla qualità dei progetti approvati è molto alto. Da quando è stato istituito, il Nucleo ha provocato la revisione di circa metà delle decisioni che erano in preparazione per il Comitato Direzionale.

Un secondo importante passo è costituito dal **sistema di gestione del "Ciclo del Progetto"**, elaborato dal Gruppo di Lavoro PROVAL, che mira ad introdurre nella Cooperazione italiana procedure già sperimentate da altri organismi analoghi, ed in particolare dalla Comunità Europea. Il lavoro fatto in questo campo ci è stato recentemente riconosciuto da una rivista specializzata della Banca Mondiale.

d) Il recupero dell'efficienza può essere compromesso dalle carenze di personale. Questo è globalmente molto al di sotto della media degli altri Paesi donatori (a parità di stanziamenti), anche dopo i tagli di bilancio. In proposito occorre prendere coscienza di due circostanze:

- la cattiva qualità della Cooperazione italiana è largamente dipesa dalla mancanza di capacità di seguire momento per momento l'attuazione delle iniziative e di gestirne gli aspetti amministrativi per mancanza di personale;

- il rapido venir meno del personale comandato e le incertezze circa la possibilità di rinnovare il personale a contratto oltre la fine dell'anno fanno temere che l'attuale situazione molto precaria possa avere effetti paralizzanti.

La soluzione dei problemi non è affidabile soltanto al M.A.E., i cui organici sono fermi a quelli fissati dalla riforma del 1967. D'intesa con il Ministero della Funzione Pubblica, si propone quindi che il Decreto Legge del 1 settembre venga integrato con una norma che garantisca alla D.G.C.S. la possibilità di sopravvivere con le forze di cui dispone attualmente.

e) Vi sono inoltre alcuni aspetti del quadro normativo che regola la Cooperazione che complicano il recupero dell'efficienza.

La norma della Legge n. 49 che fissa al 5% del Fondo di Cooperazione il tetto delle spese di funzionamento, in presenza di stanziamenti decurtati, comporta il serio rischio di un

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

blocco delle attività. Per questo si propone che il limite del 5% venga abolito, con un altro emendamento al Decreto Legge.

Infine va tenuto conto del disegno di legge sulla soppressione delle gestioni fuori bilancio, che fissa al 31.12.1994 la chiusura del Fondo di Cooperazione, le cui ripercussioni sulla funzionalità della D.G.C.S. sono al momento di difficile valutazione.

3) LO SVILUPPO DI UN PROGETTO PER IL FUTURO

Ancora nel 1991 gli aiuti pubblici rappresentavano il 40% circa dei flussi finanziari netti dall'Italia ai PVS (e praticamente il 100% verso l'Africa). I dati provvisori relativi al 1992 evidenziano un peso percentuale accresciuto dell'APS. Con tutti i loro difetti ed insuccessi, i rapporti di cooperazione sviluppati negli anni garantiscono in misura molto sostanziale le relazioni dell'Italia con molti Paesi per noi di notevole rilievo. Inoltre, essi costituiscono uno dei pochi elementi di rilievo del suo standing internazionale, anche nei confronti degli altri Paesi industrializzati, ed in tutte le sedi internazionali, a partire dal G7.

E' quindi importante poter gestire il presente, come periodo di transizione verso una nuova politica di cooperazione con nuovi indirizzi programmatici, disponendo di un margine operativo che consenta alla cooperazione di contribuire attivamente alla politica estera italiana dei prossimi tre anni.

Anche se prima dell'approvazione della Legge finanziaria e di quella di Bilancio, non è possibile conoscere esattamente le risorse finanziarie per il triennio, si può ragionevolmente presumere stanziamenti annuali di 2.800-2.900 miliardi per l'APS. Il volume è inferiore del 45% in termini nominali rispetto a quello del 1992.

Questa diminuzione -eccezionale per dimensione- si inserisce comunque in un contesto generale di riduzione dei fondi destinati all'aiuto allo sviluppo da parte dei Paesi OCSE. Giappone, Stati Uniti, Germania, Canada, stanno riducendo in qualche misura il loro impegno. Anche la Svezia, un Paese da sempre in prima fila nel sostegno dei PVS, fa qualche passo indietro. Non soltanto la necessità di contenimento della spesa pubblica sottende questa tendenza. Vi è al fondo la comune convinzione che l'impegno profuso negli anni e decenni passati non abbia prodotto i risultati sperati in termini di crescita economica e di sviluppo civile dei PVS. In sede OCSE/DAC è in corso da un biennio almeno un'approfondita riflessione, che sta portando i donatori a mettere l'accento su di una cooperazione maggiormente orientata nel senso della c.d. "good governance" e dello sviluppo partecipativo. Ancor più degli altri donatori l'Italia deve essere selettiva nell'utilizzazione delle risorse.

Circa 1.700 miliardi dovranno essere destinati al rispetto degli obblighi italiani relativi alla partecipazione agli aiuti comunitari ed al capitale di Banche e Fondi di Sviluppo, nonché per il pagamento dei contributi obbligatori alle organizzazioni internazionali. Per gli interventi programmabili da parte del MAE

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(doni, aiuti alimentari e crediti d'aiuto sul canale bilaterale; contributi volontari sul canale multilaterale e contributi finalizzati sul canale multilaterale; programmi promossi dalle ONG; interventi d'emergenza; spese di funzionamento e contenzioso) restano quindi circa 1.200 miliardi.

La componente multilaterale dell'aiuto risulterà di molto rafforzata in termini percentuali. La partecipazione al capitale di Banche e Fondi e gli aiuti tramite CEE assorbiranno da soli il 60% circa dello stanziamento 1994.

A) FONDO DI COOPERAZIONE

Con i fondi provenienti dagli stanziamenti 1992-93, si provvederà alla realizzazione selettiva degli impegni pregressi, che ho illustrato prima.

Per le altre attività di cooperazione a dono dovrebbero essere disponibili nel 1994 circa 800-900 miliardi tra stanziamento di bilancio e residui. Si prospetta che questi fondi vengano utilizzati per:

- **Contributi volontari e finalizzati a Organismi Internazionali:** per non penalizzare la nostra presenza in alcuni organismi per noi più importanti occorrerà sospendere il finanziamento volontario di altri Organismi, che hanno in passato ricevuto il sostegno della Cooperazione italiana. Contiamo in particolare di sviluppare un volume apprezzabile di iniziative multilaterali, le cui finalità, contenuti, procedure e tempi sono determinati da parte italiana, mentre l'esecuzione è affidata ad Organismi internazionali. Occorre avere chiaro che, in questo caso, non si tratta di immettere i nostri fondi nel bilancio degli organismi internazionali, ma di collaborare con essi per la realizzazione di progetti italiani, concordati con i Paesi destinatari. Abbiamo recentemente firmato un accordo di cofinanziamento con la Banca Mondiale. Ne abbiamo uno con la Comunità Europea e ne stiamo preparando un terzo con le Nazioni Unite. Le iniziative multilaterali che abbiamo realizzato in Mozambico ed in Somalia con le Nazioni Unite ed in Eritrea con la Banca Mondiale ci hanno dato soddisfazione. Altrettanto potremmo fare in Palestina.

- **Interventi di emergenza e straordinari:** Gli interventi saranno concentrati soprattutto in poche aree prioritarie (Mozambico, Corno d'Africa, Bosnia, Palestina), non essendovi le risorse per interventi più diversificati.

- **Organismi non Governativi:** I programmi promossi dalle ONG hanno un'importanza particolare perché, quando sorretti dal volontariato, apportano ai PVS un tipo di solidarietà che la cooperazione intergovernativa fatica a trasmettere. Per meglio sostenere, in un periodo di fondi scarsi, specificamente quelle ONG che si alimentano e finanziano nel sociale, l'Amministrazione si propone di condurre un'accurata revisione delle idoneità concesse in passato. Contemporaneamente essa sta lavorando per semplificare le

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

procedure relative ai programmi ONG ed accelerare il pagamento degli arretrati. A questo proposito vorrei sottolineare che si sono verificate nel settore delle ONG delle distorsioni che occorre ormai eliminare; ma che non verrà a mancare per questo il nostro sostegno a quegli organismi non governativi che operino sulla base di vere motivazioni di aiuto e solidarietà, che abbiano una capacità di mobilitazione umana, che siano in grado di autofinanziamento in misura consistente, che impieghino in misura apprezzabile personale volontario e che abbiano dato buona prova di sé sul campo.

- **Formazione in Italia:** l'organizzazione di corsi di formazione professionale dovrà subire una severa riduzione. Faremo il possibile per mantenere un'azione sostanziale nel campo delle borse di studio, che rappresentano, ne sono convinto, un investimento particolarmente produttivo.

- **Donne:** non vi sarà un'allocazione specifica, perché le tematiche femminili dovranno entrare trasversalmente in quasi tutti i programmi riconducibili allo sviluppo umano. Il canale multilaterale potrà essere utilizzato soprattutto per iniziative in preparazione della Conferenza Mondiale della Donna.

- **Ambiente:** non è possibile un'allocazione specifica di fondi per il finanziamento di azioni di attuazione dell'Agenda 21. Alcuni progetti con valenza ambientale in Africa australe, annunciati dall'Italia come adempimento delle deliberazioni della Conferenza di Rio, sono però in avanzato stato preparazione. Altre iniziative in Africa ed America Latina, anch'esse in preparazione, dovranno segnare una battuta d'attesa per mancanza di copertura finanziaria. In prospettiva i programmi di sviluppo umano che intendiamo portare avanti avranno una componente ambientale.

- **Nuovi progetti bilaterali:** Nonostante la limitatezza dei fondi, ritengo possibile di mantenere una disponibilità di 125 miliardi circa per l'avvio di nuovi programmi bilaterali a dono, che si ispirino ad alcuni principi centrali, i quali dovranno ispirare i nuovi indirizzi della Cooperazione. Essi sono: la concentrazione degli interventi in pochissime aree, la priorità ai progetti di sviluppo umano sostenibile, il sostegno all'imprenditoria locale nei PVS, l'utilizzazione privilegiata del canale multilaterale (come nell'accordo con la Banca Mondiale). Tale cifra è in realtà meno esigua di quanto appaia, poiché intendiamo concentrare sugli stessi obiettivi parte dei programmi multilaterali e dei cofinanziamenti con organismi internazionali, degli aiuti di emergenza e delle disponibilità per crediti di aiuto, di cui dirò tra poco.

Non è per ora possibile formulare previsioni precise di utilizzazione dei fondi iscritti nella Finanziaria '94 per gli anni 1995-96. E' però prevedibile che sarà parecchio diminuito il peso finanziario degli impegni politici pregressi. Anche nella Finanziaria '95 si porrà un problema di riequilibrio degli stanziamenti tra Fondo di Cooperazione e Fondo Rotativo, con il trasferimento di alcune centinaia di miliardi dal Fondo

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Rotativo al Fondo di Cooperazione, qualora non dovesse essere possibile tornare ad aumentare le risorse complessivamente dedicate all'aiuto pubblico allo sviluppo. Vi sarebbero pur sempre nel biennio 1995-96 circa 800 miliardi per rispondere alle necessità della nostra proiezione esterna. I principi che guideranno l'utilizzo del Fondo Rotativo saranno, come già detto, gli stessi dei doni.

5) I NUOVI INDIRIZZI DELLA COOPERAZIONE

La Cooperazione italiana lavora sulla base degli "Indirizzi Programmatici" che, per legge, devono essere approvati dal CICS. L'attuale versione risale al 1987 ed è quindi superata, sia sotto il profilo internazionale che sotto quello della situazione in cui si trova la cooperazione italiana oggi. Una loro profonda revisione si impone.

L'elaborazione di un nuovo documento di Indirizzi Programmatici costituirà in questo momento un' importante dichiarazione d'intenti sul futuro che si intende dare ai contenuti della cooperazione italiana, e servirà nel contempo, sul piano operativo, a dare un senso ed una prospettiva all'attività di riorganizzazione di strutture e di procedure.

I punti di riferimento del documento saranno, sul piano interno, i numerosi documenti approvati dai due rami del Parlamento, specialmente nell'ultima fase che ha visto la crisi della Cooperazione italiana, nonché il Rapporto Speciale della Commissione De Rita-Bottai. Sul piano internazionale, occorre invece ispirare i nostri Indirizzi Programmatici ai più recenti orientamenti delle Nazioni Unite, della Banca Mondiale e dell'OCSE/DAC.

Il documento sugli "Indirizzi Programmatici" dovrà anche essere per quanto possibile concreto, e tener conto dell'attuale crisi della cooperazione italiana, e delle sue conseguenze in termini di bilancio, di capacità di spesa, e di organizzazione. Ciò significa che si tratterebbe dichiaratamente di un "documento di transizione", atto a guidare la nostra attività in questo specifico momento, e destinato ad essere rivisto quando il settore sarà stato riportato a regime.

Il tema principale dovrà essere quello dello "sviluppo umano integrato e sostenibile", introdotto dall'UNDP nel 1990 e successivamente sviluppato fino al rapporto annuale di quest'anno. L'adozione di questa metodologia, che implica indicatori di sviluppo umano diversi dal solo PNL, è stata più volte raccomandata dal Parlamento. Tale concetto è stato definito dall'UNDP nei seguenti termini:

"Sviluppo umano visto come un processo di allargamento del campo delle scelte delle popolazioni -incrementando le opportunità nei campi dell'educazione, della salute, della produzione di reddito e dell'occupazione- che comprenda l'intera gamma delle aspirazioni umane da un ambiente fisico sano alle libertà economiche e politiche."

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

L'adozione del modello dello sviluppo umano integrato e sostenibile rappresenterà di per sé un fondamentale cambiamento di rotta rispetto al passato. Con la scelta di questo tema non basterà che le singole iniziative di cooperazione, come nei migliori casi in passato, abbiano obiettivi validi di per sé e che siano raggiungibili. Sarà necessario anche che esse concorrano nel quadro di un Programma-Paese o di piani d'azione concordati in un contesto multilaterale al conseguimento degli obiettivi di sviluppo sopraccennati. Nel misurare il successo della politica globale di cooperazione non si guarderà più quindi soltanto agli obiettivi specifici dei singoli interventi, ma si potranno utilizzare gli indicatori dello sviluppo umano elaborati dall'UNDP (ad es., livelli di educazione, accesso ai servizi sanitari, percentuale della popolazione in condizioni di povertà assoluta, ecc.).

Ponendo in evidenza lo sviluppo umano integrato e sostenibile si potranno continuare le attività nei settori in cui la Cooperazione italiana ha lavorato per lo più bene in passato (progetti agricoli integrati, sanità, igiene, cooperazione universitaria, formazione professionale), ma soprattutto si disporrà della base concettuale per le seguenti nuove attività, non previste dai vecchi Indirizzi.

I principali indirizzi innovativi che si intende seguire nel futuro sono di seguito brevemente riassunti:

- Ancoraggio della cooperazione italiana nella attività internazionale di cooperazione allo sviluppo: quindi definizione della cooperazione come assunzione della nostra quota di responsabilità in questo settore dei rapporti internazionali.

- Spostamento del centro di gravità della politica di cooperazione verso la collaborazione con gli Organismi Internazionali.

- Quindi crescita degli interventi per lo sviluppo umano in coordinamento ed in collaborazione (co-finanziamento) con l'azione degli Organismi delle Nazioni Unite (UNDP, ecc...)

- Azioni per la soluzione dei conflitti in un quadro d'azione multilaterale, come in Mozambico.

- Azioni in favore dei diritti umani e dello sviluppo democratico nei PVS. Si tratterebbe di individuare alcuni compiti prioritari di Institution Building (ad es. sostegno alle istituzioni rappresentative, appoggio ai processi elettorali, decentralizzazione, principi di uno Stato di diritto)

- Integrazione tra sviluppo economico e sociale e tutela/recupero dell'ambiente secondo le

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

linee guida dell'Agenda 21, approvata lo scorso anno alla Conferenza di Rio.

- Modalità concrete per interventi per stimolare l'imprenditoria dei Paesi in via di Sviluppo.

- Sviluppo della capacità della Cooperazione italiana di intervenire preferibilmente in un quadro multilaterale (ad es., CEE, UNFPA) sui problemi dello sviluppo demografico e contemporanea definizione dei contesti di crisi economica in cui l'aiuto pubblico può contribuire alla salvaguardia dei livelli occupazionali e prevenire movimenti migratori destabilizzanti.

- Interventi nel settore dell'educazione di base.

- Approccio nei confronti degli interventi infrastrutturali e dei grandi lavori, incentrato sul cofinanziamento con Organismi Internazionali.

- Approccio ai rapporti con gli Organismi non Governativi, basato su di un maggiore ruolo della contribuzione finanziaria propria (raccolta di fondi) e del volontariato.

- Evoluzione verso lo "slegamento" dei fondi di cooperazione.

- Introduzione dell'approccio per "Programma Paese".

- Introduzione sistematica delle gare di appalto e delle procedure concorsuali.

CONCLUSIONE

Dal quadro che vi ho fatto spero che sia emerso chiaramente come la cooperazione italiana abbia innanzitutto bisogno di un periodo auspicabilmente breve di decantazione, per riassorbire gli impegni del passato, risolvere l'importante contenzioso, ricostruire procedure ed organizzazione.

I forti tagli di stanziamento, resi purtroppo necessari dalle condizioni del bilancio dello Stato, rendono questa opera di decantazione più drastica e delicata. Essi devono tuttavia permettere il mantenimento, anche se ad un livello più basso del passato, di una capacità di intervento indispensabile per la politica estera di un Paese come l'Italia. E' in atto, a livello mondiale, un ripensamento delle modalità della cooperazione. Certamente molti Paesi in America Latina ed in Asia affidano oggi il loro sviluppo soprattutto a capitali privati, grazie

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

all'apertura delle loro economie ed al progressivo ridimensionamento del problema del debito, che ha caratterizzato gli anni '80. Cionondimeno lo strumento della cooperazione rimane essenziale innanzitutto in Africa, ma anche in molti Paesi più poveri di altri continenti. Esso è anche indispensabile in aree di crisi, anche vicine a noi, nel Mediterraneo: basti pensare alla Palestina, al Libano, all'Albania. Si tratta di uno strumento, per la politica estera italiana, certamente altrettanto utile - e più flessibile nel breve e nel lungo periodo, di altri nei quali siamo più deboli, quali quello militare o quello finanziario internazionale, quasi inesistente.

E' vero che la cooperazione del passato è stata oggetto di una serie di scandali e che importanti procedimenti giudiziari sono ancora in corso. Stiamo dando piena collaborazione ai magistrati, anche perchè non si può andare avanti sulla strada della cooperazione se esistono dubbi e sospetti sul passato.

Ma è altrettanto vero che la delicata e difficile opera di ricostruzione in corso ha bisogno dell'appoggio politico dell'opinione pubblica e, prima di tutto, del Parlamento. Ed è questo lo spirito con il quale vi ho esposto sia i nostri programmi generali di risanamento e rilancio della cooperazione, sia il Decreto Legge che ne costituisce un primo strumento.