

**SENATO DELLA REPUBBLICA**

**CAMERA DEI DEPUTATI**

————— XII LEGISLATURA —————

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA  
SULL'ATTUAZIONE DELLA POLITICA DI COOPERAZIONE  
CON I PAESI IN VIA DI SVILUPPO**

—————

**13° Resoconto stenografico**

**SEDUTA DI GIOVEDÌ 1° GIUGNO 1995**

—————

**Presidenza del presidente MENSORIO**

**INDICE**

Presidente.....	Pag. 3, 14, 19 e <i>passim</i>	<i>PROVERA</i> .....	Pag. 14, 15, 16 e <i>passim</i>
		<i>MISSONI</i> .....	4, 15, 16 e <i>passim</i>
		<i>LONGOBARDI</i> .....	19, 26
		<i>BARALDI</i> .....	24
		<i>CAMARDA</i> .....	22

*I lavori hanno inizio alle ore 18,55.*

*Intervengono, ai sensi del comma 5 dell'articolo 24 del Regolamento interno, il dott. Gildo Baraldi, il dott. Renato Camarda e il dott. Vittorio Paraggio, consulenti della Commissione.*

#### **SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE**

**PRESIDENTE.** Comunico che l'Ufficio di Presidenza ha deciso di chiedere la collaborazione, come consulenti, ai sensi dell'articolo 24 del Regolamento interno della Commissione, del maggiore Francesco D'Agostino, del dottor Eugenio Melandri e del dottor Gianluca Tartaro.

#### **AUDIZIONE DEL DOTTOR EDUARDO MISSONI E DEL DOTTOR FELICE LONGOBARDI, PRESIDENTE E MEMBRO DEL CONSIGLIO DIRETTIVO DELLA ASSOCIAZIONE DEGLI OPERATORI DI COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO (ADOCS)**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca l'audizione del dottor Eduardo Missoni e del dottor Felice Longobardi, rispettivamente presidente e membro del consiglio direttivo dell'ADOCS.

Ricordo ai nostri gentili interlocutori che stiamo affrontando una tematica molto complessa. Ora, dopo un'abbondante semina, è tempo di cominciare a raccogliere. Per completare il quadro delle conoscenze e per avere un contributo da aggiungere alle acquisizioni già fatte, tra le varie audizioni programmate abbiamo ritenuto di riconoscere prioritaria importanza ad un'associazione che è protagonista nella politica della cooperazione con i paesi in via di sviluppo. La mia proposta è stata condivisa dall'intera Commissione e, sono certo, potrà raccogliere buoni risultati.

Tutti conoscono il dottor Eduardo Missoni. Io dovrei conoscerlo meglio, perchè anch'egli è medico, specialista in malattie tropicali. Ha lavorato come volontario e come esperto presso l'Unità tecnica centrale (UTC) ed è fondatore dell'Associazione degli operatori di cooperazione allo sviluppo.

Personalmente ho avuto modo di conoscerlo in occasione di un convegno dell'ADOCS, presso il quale ho incontrato anche il dottor Baraldi. Ricordo di aver partecipato a quel convegno non solo per dimostrare l'interesse del Parlamento, ma anche per riaffermare la gratitudine per l'iniziativa, che si è svolta nei pressi del piazzale della Farnesina. Non mi fu possibile in quell'occasione rimanere fino alla conclusione dei lavori, ma nella nostra intenzione vi era già la volontà di svolgere questa audizione. Il dottor Missoni ha accettato di partecipare a questa nostra seduta odierna ed è qui presente insieme con il dottor Longobardi, esperto allo stesso livello.

Il dottor Missoni partecipa all'audizione animato da un forte desiderio di collaborare ed è anche in grado di offrire ampia documentazione.

Nell'augurarmi il miglior risultato di questa audizione, preferisco non dilungarmi (potrei tessere molti elogi dei nostri autorevoli interlocutori, che ricordo hanno collaborato anche al progetto PCREV, insieme al sindaco di Catania, per arginare la diffusione della droga nella città di Cali, in Colombia) ed invito il dottor Missoni a svolgere una introduzione, toccando le questioni che egli ritiene possano interessarci. Dal canto nostro ci riserviamo di formulare domande specifiche, per far tesoro della sua vastissima esperienza.

Prima di cederle la parola, dottor Missoni, desidero esprimere a nome dell'intera Commissione il ringraziamento più fervido a lei e al dottor Longobardi.

*MISSONI.* Vorrei anzitutto ringraziare il Presidente della Commissione e gli altri parlamentari per averci concesso quest'audizione. Per noi è particolarmente importante poter riferire di fronte a questa Commissione, in quanto, come ADOCS, statutariamente ci siamo prefissi di collaborare con le istituzioni e rendere noto ai più il settore della cooperazione onde favorire la migliore conoscenza di tutte le attività che concernono questo comparto.

L'ADOCS è nata nel 1993 per consentire un collegamento fra quanti operano nel settore della cooperazione, a qualsiasi titolo. La nostra associazione riunisce sia volontari in organizzazioni non governative sia esperti degli organismi internazionali sia ancora esperti del Ministero degli affari esteri; oppure semplicemente persone che operano, per motivi di impegno sociale o professionale, in organizzazioni di volontariato e comunque di solidarietà internazionale. In sintesi, riconosciamo la qualifica di operatori di cooperazione allo sviluppo a chiunque si impegni per motivi umani, sociali o professionali, dedicando grande parte del proprio tempo a questo settore.

Una seconda caratteristica che ci contraddistingue sono gli obiettivi. Si tratta di mettere in contatto diverse esperienze, creando un punto di connessione fra il patrimonio dei vari operatori. Fino ad oggi, infatti, non vi è stato un foro unico di incontro, ognuno ha sviluppato un dialogo con i propri colleghi, ma è mancato un luogo di relazione fra i diversi ambiti in cui si svolge la cooperazione. Pertanto, un certo numero di operatori si sono messi insieme ed hanno fondato l'Associazione.

Cerchiamo di fare informazione e di agevolare la conoscenza del settore. Ovviamente ci siamo dati anche il compito di denunciare, ove necessario, le disfunzioni del sistema. In questo senso, quale migliore sede di questa Commissione per esplicitare quanto abbiamo appreso fino ad oggi e per illustrare quanto siamo riusciti ad organizzare? Nel mio breve *excursus*, dopo il quale voi mi rivolgerete le domande e sarò ben lieto di poter fornire risposte su quanto è di mia conoscenza, cercherò di esporre prima di tutto una visione la più esauriente possibile, se pure nella sintesi necessaria, su quello che è accaduto in passato per l'applicazione della normativa vigente. Mi riferisco alla ben nota legge n. 49 del 1987 e ai successivi interventi legislativi che, in alcuni casi, ne hanno modificato in maniera rilevante la portata e l'impianto. Successi-

vamente, cercherò di spiegare perchè ci siamo posti il compito di riflettere sulla necessità e sull'opportunità di una riforma e di chiarire il meccanismo che ci ha portato ad avviare quel processo che ha ricordato il presidente Mensorio nella sua introduzione. Recentemente è stata organizzata una Conferenza nazionale, alla quale il presidente Mensorio ha partecipato, che rappresenta soltanto una tappa di quel lungo processo volto a definire proposte ampie e concrete che siano il frutto della partecipazione di tutti gli operatori. Infine, cercherò di indicare a che punto siamo arrivati nella discussione sul processo di riforma.

Per quanto riguarda l'applicazione della citata legge n. 49 e i suoi limiti, prima di tutto dobbiamo sottolineare che le finalità della legge sono tutte condivisibili. La legge fu approvata con la quasi unanimità del Parlamento nel 1987 e le sue finalità erano molto chiare e ben espresse; si riferivano al soddisfacimento dei bisogni primari delle popolazioni, alla solidarietà internazionale, alla promozione dei diritti umani. Tra l'altro, si sottolineava che la cooperazione era parte integrante della politica estera italiana e questo rappresentava un passo di notevole interesse rispetto alla legislazione precedente, che considerava la cooperazione come parte integrante della politica economica estera. La dimensione politica della cooperazione veniva accresciuta con l'entrata in vigore della legge n. 49.

Tra le altre sue finalità, la legge sottolineava che nei paesi in cui si interveniva si intendeva promuovere processi di sviluppo endogeno, mettendo così in rilievo la necessità di partire dalle risorse, dai patrimoni e dalle capacità locali, quindi da quelli che oggi in termini tecnici rappresentano gli elementi fondamentali per la sostenibilità di qualsiasi iniziativa.

Rispetto a tale finalità abbiamo rilevato subito le disattenzioni e i tradimenti della cooperazione. Come voi sapete, l'aiuto italiano è tra i più «legati» nell'ambito delle cooperazioni bilaterali internazionali. Per aiuto legato si intende l'obbligatorietà dell'acquisto di beni e servizi nel paese donante, nel caso specifico l'Italia, che, tra i paesi dell'Unione europea, è appunto quello con la maggiore proporzione di aiuti legati. Il fatto che gli aiuti siano legati fa venire meno quella caratteristica di sviluppo endogeno che la legge poneva al centro delle proprie finalità, proprio perchè vengono esportate, o meglio trasferite, tecnologie spesso non adeguate ai paesi in cui vengono inserite.

Una vicenda che dimostra come il criterio di favorire lo sviluppo endogeno non sia stato rispettato e come non sia stata considerata la sostenibilità degli interventi è quella del treno elettrico di Lima. Questa opera di cooperazione tra l'Italia ed il Perù è rimasta incompiuta in quanto - così risulta dai dati a nostra disposizione - la parte peruviana non è stata in grado di assolvere agli impegni assunti in ambito intergovernativo. Il non aver valutato adeguatamente la scarsa sostenibilità dell'intervento ha fatto sì che esso sia risultato inutile, se non addirittura dannoso, e per di più molto lontano dalle finalità che la cooperazione si poneva. La cooperazione, infatti, parla di attenzione ai bisogni primari delle popolazioni: in un paese che recentemente è stato sconvolto, a causa di scarse condizioni igieniche, quindi di mancata soluzione dei bisogni primari, da un'epidemia di

colera, realizzare un treno elettrico ad alta tecnologia non risponde certo alle finalità che la stessa legge si era data.

In questo senso consideriamo che le finalità della legge sono state tradite e sarebbe necessario approfondire tale materia perchè di esempi ce ne sono tanti. Ci vengono in ausilio alcuni dati. Il programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo ha valutato che l'Italia - sono dati che l'Italia stessa ha probabilmente fornito - nel periodo 1989-1991 ha destinato alla soluzione di bisogni prioritari, quelli che l'UNDP (*United Nations Development Program*) chiama priorità umane, soltanto l'8,5 per cento dei propri fondi, venendo quindi meno alle finalità legislative della nostra cooperazione.

Ma consideriamo adesso un altro aspetto critico della esperienza di cooperazione per approfondire ulteriori mancanze e carenze, quello relativo alle modalità di individuazione delle iniziative, modalità che il legislatore volle identificare nella formulazione di programmi plurisetoriali concordati con i paesi beneficiari su base pluriennale. Questo tipo di programmazione inizialmente non era definita dal legislatore come programma-paese, ma successivamente ha assunto questa denominazione; in realtà essa è stata introdotta dalla normativa secondaria proposta dal comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo che, per la prima volta, ha parlato di programmi - paese pluriennali, indicando con questo termine un quadro di riferimento flessibile, oggetto di periodici e tempestivi aggiornamenti e revisioni. È interessante vedere come il comitato consultivo ebbe già modo di approfondire questa materia indicando in un ampio documento (mi riferisco in particolare al documento di studio predisposto il 7 giugno 1989 dal secondo gruppo di lavoro del comitato consultivo sulla programmazione italiana degli interventi di cooperazione in un programma-paese) in che cosa consistesse realmente la formulazione di un programma-paese. Tale documento identificava i vari passaggi e la fase tecnica necessaria alla definizione di questa programmazione era previa alla definizione politica degli accordi.

L'indicazione della legge e della normativa secondaria è stata tradita dal fatto che tutta la programmazione della cooperazione con i paesi con cui si collabora è stata definita inizialmente e subito dalla fase politica e da accordi intergovernativi, in particolare nell'ambito delle cosiddette Commissioni miste, dove tra il livello politico italiano e il livello politico del paese *partner* venivano sottoscritte di fatto liste di progetti spesso tra loro non coordinati, senza un criterio di insieme, senza una pianificazione globale degli interventi, gettando le premesse per l'inefficienza dell'intervento di cooperazione con quel paese. Queste liste preconfezionate - che in gergo sono chiamate «liste della spesa» - rappresentavano il primo elemento per non far funzionare tutto il processo successivo. I tecnici della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, successivamente alla definizione di queste liste, dovevano tirar fuori da esse i programmi di cooperazione. Questo esercizio, chiamiamolo così, era assolutamente inadeguato rispetto alle finalità della cooperazione, poichè si partiva da decisioni assunte a monte, senza una valutazione tecnica sulla effettiva sostenibilità e fattibilità di una iniziativa.

Vale la pena sottolineare che la discussione del programma-paese è al centro del dibattito in questo momento e purtroppo si tende a considerare come *programma-paese semplicemente un documento di analisi della realtà del paese*, sullo stile di quelli che predispone la Banca mondiale o altri organismi internazionali, ritenendo poi che l'intervento italiano possa inserirsi identificando gli spazi di interesse. Si tende cioè ad individuare come *programma-paese soltanto la elaborazione di questo studio*, tanto che lo stesso direttore generale, lamentando la mancanza di economisti, ha sottolineato come fosse un fatto importante non averne, fino ad oggi, elaborato alcuno.

Al di là del fatto che l'insufficienza di economisti è soltanto dovuta alla volontà di chi non ha inteso assumere personale necessario per realizzare programmi-paese, sottolineiamo comunque che il problema è di più ampia portata. Come indicato dal comitato consultivo, il programma-paese è un momento di elaborazione tecnica, congiunta, operante trasversalmente, su tutti i settori, tra il paese beneficiario e l'Italia, che, nell'elaborazione del suo programma, deve tener conto sia del piano di sviluppo nazionale del paese sia possibilmente di tutte le iniziative ivi intraprese da cooperazioni non italiane: è cioè un momento di coordinamento tecnico e di lettura di una realtà locale, una volta realizzato il quale il programma prende forma e quindi è possibile dar corso ad eventuali impegni politici.

Altro elemento di forte distorsione, dovuto sia a carenze della legge che alla sua mancata applicazione, è lo strumento dell'intervento straordinario, che il legislatore ha voluto mantenere appositamente generico, lasciando intendere con questa definizione sia gli interventi di emergenza in risposta a fenomeni acuti (calamità, catastrofi, sia naturali che create dall'uomo), sia gli interventi straordinari rispetto alla programmazione, anch'essi in risposta a situazioni disastrose, ma croniche, strutturali, di fatto tipiche dei paesi in via di sviluppo. Questo ha fatto sì che fosse solamente la normativa secondaria a definire la differenziazione tra interventi di emergenza e di straordinarietà, identificando i primi come risposta a calamità acute, i secondi come idonei invece a rispondere a carenze strutturali della programmazione.

Purtuttavia, è necessario notare che, nella normativa secondaria, gli organi collegiali avevano posto dei limiti ben precisi all'uso dell'intervento straordinario, indirizzandolo in particolare verso alcuni paesi afflitti da elevata mortalità e alcune aree colpite da particolari carestie; predisponendo cioè una lista di potenziali beneficiari di questo particolare strumento, che, proprio per il suo carattere straordinario, rendeva possibile un intervento più elastico, meno soggetto, per lo meno in fase di individuazione cioè *ex ante*, agli organi di controllo.

In realtà, le indicazioni previste dalla normativa secondaria non sono state affatto seguite, dando così luogo, ad esempio, ad interventi straordinari in America Latina (Argentina, Cile ed Uruguay).

In effetti, l'intervento straordinario in questi paesi è stato soltanto un mezzo per fornire rapide risposte politiche a rapporti ed a relazioni che andavano via via stabilendosi: nel 1990 l'Italia intendeva dare un segno immediato di appoggio al nuovo Governo democratico instauratosi in Cile, dopo il colpo di Stato avvenuto nel 1973, ed invece di individuare un'adeguata elaborazione di un programma di aiuti ordinari, in-

ventò un programma straordinario che, in un paese come il Cile, non poteva trovare giustificazioni quali l'alto tasso di mortalità o situazioni di particolare crisi, rappresentando questo paese un modello di crescita in America Latina.

Ho riportato questo esempio per evidenziare come questo strumento straordinario sia stato utilizzato a fini politici e non in ragione dello scopo per cui era stato creato. L'applicazione di tale strumento si è tra l'altro rivelata molto più lenta rispetto a quella dell'intervento ordinario ed è venuto così meno anche il suo carattere di rapidità.

Ma gli aspetti di maggiore interesse per questa Commissione sono quelli riguardanti l'organizzazione e la gestione della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (DGCS). La legge n. 49 del 1987 - oltre ad indicare alcuni elementi organizzativi, quali la presenza della struttura della DGCS, dell'UTC, dell'Unità operativa per le emergenze e dell'Ufficio per la promozione della condizione della donna (unici elementi organizzativi segnalati dal legislatore) - all'articolo 10, comma 2, stabilisce che, in sede di prima applicazione, il Ministro degli affari esteri, con proprio decreto, determina l'organizzazione della Direzione stessa.

Un decreto di prima organizzazione della DGCS fu effettivamente adottato nel 1987 e successivamente corretto con un analogo strumento normativo nel 1990. Ma è interessante notare come in seguito l'organizzazione della DGCS, attuata con decreto ministeriale, sia stata modificata con strumenti di normativa terziaria, ovvero con ordini di servizio dell'allora Direttore generale; ciò non sembrerebbe appropriato, almeno dal punto di vista normativo. Allo stesso modo, in tempi successivi, sono state modificate la struttura dell'Unità tecnica centrale e le sue funzioni, trasferendo determinate competenze tecniche, ad essa attribuite dall'articolo 12 della legge, ad altri uffici, ed in tal modo sconvolgendo, a più riprese, l'intera organizzazione funzionale della stessa DGCS. Allo stesso tempo, però, altri elementi organizzativi indicati dal legislatore, quale ad esempio l'Unità operativa per le emergenze, non sono stati applicati immediatamente, tanto è vero che il già citato decreto ministeriale non istituisce un'Unità operativa ma un ufficio, per natura strutturale certamente più burocratico. Soltanto nel 1992, dopo circa cinque anni dall'entrata in vigore della legge si giunse all'istituzione di una Unità operativa propriamente detta.

Già ho parlato di alcuni aspetti di debolezza nell'applicazione della legge per quanto concerne l'organizzazione dell'Unità tecnica centrale. Vale la pena ricordare che a questa il legislatore aveva affidato tutti i compiti di natura tecnica relativi al ciclo del progetto. Tali compiti invece, nell'effettiva applicazione della legge, sono stati affidati ad altri uffici. In alcuni casi vi è stata addirittura l'istituzione di uffici non previsti dal legislatore: per esempio l'ufficio multilaterale, l'ufficio per le organizzazioni non governative e lo stesso ufficio per le emergenze, che sono intervenuti nel ciclo del progetto quando invece questi compiti tecnici erano chiaramente individuati quali competenze dell'Unità tecnica centrale. Per cui, ancora oggi vi sono progetti interamente gestiti al di fuori dell'Unità tecnica centrale - è il caso dei programmi delle organizzazioni non governative (ONG) - e ciò è contrario allo spirito della legge e, secondo noi, anche alla sua lettera.

La legislazione successiva - ricordo la legge n. 121 del 1994, che convertiva un decreto-legge voluto dall'allora ministro degli affari esteri, Andreatta - fra i vari elementi di modifica della legge n. 49 ha introdotto l'esclusione dei compiti di natura amministrativa-contabile per gli esperti dell'Unità tecnica centrale. Tale modifica a tutt'oggi rimane inapplicata, perchè all'Unità vengono invece affidati anche questi compiti.

Sempre riguardo all'organizzazione, un altro punto che appare centrale è l'istituzione delle Unità periferiche nei paesi in via di sviluppo (articolo 13 della legge n. 49). Tali Unità sono accreditate presso i Governi di quei paesi, ma il direttore rimane alle dipendenze della locale rappresentanza diplomatica. Ciò dà luogo ad una evidente contraddizione, mentre la dipendenza dei direttori limita l'autonomia anche nella elaborazione dei programmi-paese e nella esecuzione delle attività. Ma almeno fosse stato applicato nei termini dovuti, questo articolo! L'istituzione di 14 Unità tecniche locali venne autorizzata dal comitato direzionale già nel 1988. Tuttavia la costituzione delle prime quattro UTL avvenne solo cinque anni dopo e a tutt'oggi non ne sono state costituite altre. Tra l'altro, i direttori di quelle Unità periferiche furono scelti senza fissare preliminarmente chiari criteri di selezione.

Il fatto più grave è che le Unità tecniche locali sono state sostituite surrettiziamente da Gruppi di supporto operativi inviati dalla DGCS, per facilitare l'utilizzazione di personale molto più ricattabile e con contratti molto più labili. Soprattutto non è stata individuata alcuna procedura concorsuale, non è stato utilizzato alcun criterio di trasparenza.

A tutt'oggi operano questi Gruppi di supporto. A nostro parere - un parere confortato dal dibattito che abbiamo promosso - si tratta di un elemento estremamente debole del braccio operativo della DGCS, un tipico esempio di mancanza di trasparenza nella gestione della cosa pubblica. Va rammentato che questi Gruppi di supporto sono stati contestati dalla Corte dei Conti fin dal 1980. Quindi l'amministrazione sapeva di procedere lungo un cammino sbagliato ed ha comunque perseverato.

Passiamo ora all'esame degli strumenti della cooperazione. Ci soffermiamo anzitutto sui crediti di aiuto, che nella cooperazione sono stati uno strumento non appropriato alle finalità individuate dal legislatore, proprio per le caratteristiche di aiuto legato che ho rammentato prima, ma anche perchè il legislatore non ha posto dei limiti a questo tipo di legame e soprattutto perchè si sono determinate distorsioni particolarmente importanti. Pensiamo ad esempio al fatto che l'Italia ha scelto di introdurre un elemento dono molto elevato. Una serie di condizioni finanziarie particolari del credito - la durata, il tasso di interesse e gli anni di «grazia» prima che inizi il pagamento del debito - ha fatto sì che si arrivasse addirittura ad un 96 per cento di elemento dono. Ciò significa che, ai fini del controllo e della verifica internazionale, in particolare in sede OCSE, questi crediti non erano considerati come cooperazione allo sviluppo, bensì come doni e quindi non di interesse della comunità internazionale (dunque viene a mancare il controllo dei meccanismi di competitività e di regolazione del mercato). D'altra parte, invece, l'amministrazione italiana li considerava crediti di aiuto; e siccome è previsto che il soggetto realizzatore sia scelto dall'ente beneficiario, la procedura sfuggiva ad ogni controllo degli organi tecnici. Si aggiunga a

ciò che è stato istituito un apposito ufficio che controlla tutto il ciclo del credito di aiuto, salvo una valutazione iniziale ad opera dell'Unità tecnica centrale (ma ogni modifica successiva sfugge). Il progetto quindi viene gestito in un compartimento stagno, cioè nell'ufficio per i crediti di aiuto. Questa situazione ha prodotto una serie di gravi distorsioni.

Sempre nell'ambito della scelta degli esecutori, si deve poi ricordare che la legge n. 49 (all'articolo 15, comma 6), prevedeva il ricorso alla trattativa privata soltanto in situazioni eccezionali. In realtà sappiamo che la trattativa privata è diventata la regola. Come? Vale la pena di ricordare che il comitato direzionale il 21 dicembre 1987 aveva identificato 4 possibili situazioni nelle quali si poteva eccepire alla norma; una era quella in cui al credito di aiuto era associato un dono: era opportuno che l'ente esecutore fosse lo stesso e quindi ad arte sono stati introdotti elementi di crediti di aiuto in progetti che potevano essere interamente realizzati a dono, per far sì che l'ente esecutore sfuggisse a qualsiasi procedura concorsuale di identificazione. Un esempio eloquente è quello della commissione mista Italia-Marocco del 24 ottobre 1988, per cui appunto questo meccanismo fu utilizzato per sfuggire all'identificazione. Meccanismi simili per sfuggire a controlli e selezioni sono stati adottati anche nel settore delle ONG. Sapete che le organizzazioni non governative riconosciute idonee sono in numero limitato (questo è considerato un elemento di potenziale debolezza della legge). Esse possono ricevere contributi, ma possono essere anche affidatarie per la realizzazione di progetti governativi. Una delle situazioni che permetteva di sfuggire a procedure di selezione - in questo caso non procedure concorsuali, ma comunque momenti di selezione - era che il paese indicasse l'ente esecutore preferito. Ebbene, in alcune situazioni i paesi si sono trovati obbligati ad indicare enti esecutori che nemmeno conoscevano e che non erano mai stati presenti in quel paese; spesso questi enti esecutori non erano neppure in grado di realizzare quell'intervento. In base ad una nostra elaborazione, abbiamo rilevato che il 48 per cento dei progetti individuati tra il 1989 e il 1991 sono stati affidati a sole tre organizzazioni. Per non lasciare le cose in sospeso, ricordo che si tratta dell'Aispo che fa capo all'ospedale San Raffaele di Milano (23 per cento degli affidamenti), del Centro internazionale per la cooperazione allo sviluppo (CICS) (17 per cento) e della Sindacale Prosud (8 per cento). La quarta organizzazione che si è «classificata» è stata la Avsi di Cesena (8 per cento). Quindi su un totale di un centinaio di organizzazioni, in quel periodo 21 sono state affidatarie di interventi, ma la metà dei progetti sono stati concentrati in 3 organizzazioni.

E ripeto, questo era avvenuto anche grazie a precise pressioni, esercitate nei confronti dei paesi beneficiari, affinché indicassero in maniera formale quegli enti esecutori. Non vi sono stati criteri o, quando vi sono stati, non sono stati seguiti. Il Comitato direzionale aveva effettivamente individuato criteri, anche se piuttosto labili, per l'identificazione delle Ong; ad esempio, aveva stabilito che le Ong dovevano essere presenti nel paese da un certo periodo e che dovevano essere presenti in un determinato settore d'intervento. Possiamo dimostrare che anche questi criteri sono stati più volte violati.

La trasparenza nella gestione dei fondi pubblici - che, come voi sapete, sono stati rilevanti nel passato per quanto riguarda l'aiuto pub-

blico allo sviluppo - per noi rappresenta un aspetto centrale. Doveva essere istituita la banca dati, ma ciò è avvenuto in maniera parziale: esiste un bollettino ufficiale delle iniziative, ma ciò non basta per chiamarla banca dati; esiste una informatizzazione di queste informazioni, ma vale la pena sottolineare che, benchè il legislatore avesse previsto che l'accesso dovesse essere pubblico, la banca dati non è accessibile neanche agli esperti dell'Unità tecnica centrale che, per i compiti loro affidati, dovrebbero conoscere con esattezza, ad esempio, lo stato finanziario delle iniziative; men che meno è aperta al pubblico.

Si è cercato di rispondere a questa necessità di trasparenza attraverso valutazioni fatte da enti esterni, venendo meno, fra l'altro, all'indicazione del legislatore che questo dovesse avvenire soltanto in casi specifici e sporadici. Al contrario, questo compito di valutazione esterna è stato affidato con continuità in particolare alla SIM (Società italiana di monitoraggio). Curiosamente, questi rapporti e queste informazioni non hanno avuto circolazione e discussione all'interno della struttura, per cui chi aveva il compito di correggere la propria traiettoria nella gestione dei progetti non ha avuto modo di farlo perchè non ne ha potuto prendere conoscenza.

Ma emerge un altro punto debole. Affidare una valutazione del proprio operato ad un ente che di fatto finanziariamente dipende da tale affidamento toglie credibilità ai risultati della stessa valutazione. Ma anche quando questi risultati ci sono stati, non sono poi stati utilizzati perchè non ne è stata data diffusione.

La legge prevedeva l'inserimento di uffici di ragioneria e della Corte dei conti presso la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo per l'effettuazione dei controlli. Noi lamentiamo che questi controlli siano diventati particolarmente intensi negli ultimi tempi mentre nel passato erano molto sporadici. La Corte dei conti, come ricordavo prima, nella sua relazione annuale aveva segnalato una serie di disfunzioni di cui non si è preso atto nella gestione della DGCS. Va anche rilevato come, benchè la legge indicasse che la Corte dei conti potesse avanzare rilievi entro 60 giorni dall'acquisizione dei dati, ancora oggi si ricevono all'interno della Direzione generale rilievi relativi ad iniziative del 1988 e del 1989, quindi di molti anni addietro. Ci chiediamo se sia la Corte dei conti ad essere in ritardo o se l'amministrazione sia molto lenta nel porre a disposizione della Corte dei conti questi elementi, ma su ciò non abbiamo dati. Di una cosa siamo certi, che le nostre ambasciate rendicontano con estrema lentezza, e quindi molto spesso dopo tanti anni, sulla situazione dei programmi.

Sempre in merito alla trasparenza, vorrei rilevare un tema che interessa in modo particolare il Parlamento, cioè la qualità della relazione annuale che il Ministro rende al Parlamento stesso. Ci siamo presi la briga di esaminare queste relazioni annuali durante l'intero periodo di applicazione della legge n. 49 e siamo arrivati alla conclusione che manca del tutto la trasparenza e la qualità nella presentazione delle informazioni. I dati fra un anno e l'altro non sono sempre confrontabili; ovviamente ci sono relazioni migliori e relazioni peggiori; emergono dati falsi all'interno delle relazioni; si parla di programmi compiuti quando non sono neanche iniziati; per alcuni anni si offrono dati rispetto all'erogazione, ma non si indicano i fondi a disposizione e, se fac-

ciamo una verifica, scopriamo che sono stati spesi più soldi di quelli che erano stati deliberati. Il Parlamento, insomma, non è stato messo nella condizione di svolgere il ruolo di controllo affidatogli dal legislatore nel momento in cui questi aveva creato lo strumento della relazione annuale.

Quella relazione annuale, tra l'altro, in anni recenti ha ricevuto il parere negativo dal comitato consultivo che per legge doveva esprimersi in merito.

Leggendo la storia della cooperazione non possiamo non evidenziare alcune debolezze notevoli nel testo di legge originario, sul quale poi sono intervenute molte modificazioni legislative (alcune dirette al testo, altre collegate ad esso) che ne hanno cambiato in maniera sostanziale l'impianto. Mi riferisco, ad esempio, all'abolizione degli organi collegiali: è mancata la definizione di chi ne avrebbe assunto i compiti!

In questa situazione di difficoltà, se non di caos normativo, e di carenze gestionali, nasce la necessità di maggiori approfondimenti. Dal mese di settembre 1994 la nostra Associazione ha iniziato un ampio dibattito sulla situazione. Ricorderete come già in quell'epoca il ministro degli affari esteri Martino annunciò, alla Commissione esteri della Camera dei deputati, la presentazione di un disegno di legge di riforma, che, peraltro, non è stato mai presentato, anche se viene continuamente «rilanciato» in atti parlamentari - ed abbiamo avuto modo di verificarlo - dall'attuale Direzione generale. Il Ministro allora dichiarò che l'amministrazione lo stava elaborando al riparo dei riflettori. Noi operatori della cooperazione allo sviluppo ci siamo scandalizzati di fronte a tale dichiarazione e, anche come cittadini italiani, abbiamo richiesto un dibattito aperto, che favorisse la partecipazione degli operatori. Di fronte ad una risposta negativa dell'amministrazione, abbiamo deciso di farci carico di un dibattito aperto, che si è poi concluso nella recente Conferenza nazionale, cui era presente anche il presidente Mensorio. Abbiamo organizzato incontri e seminari, aprendo una linea di contatto con quanti intendessero riflettere su questa tematica. Abbiamo voluto sottolineare l'aspetto partecipativo perchè riteniamo che un'eventuale riforma - e siamo arrivati alla determinazione che la riforma è ormai necessaria - debba essere costruita sull'esperienza, in molti casi anche positiva, della cooperazione. Degli aspetti positivi si parla poco anche se spesso si riferiscono a programmi realizzati da singoli tecnici: è un patrimonio che non è stato istituzionalizzato, ma che esiste.

Ogni eventuale riforma - lo ripeto - dovrebbe partire dalla verifica reale dell'esperienza, tenendo in considerazione gli aspetti positivi ed anche le distorsioni. In tal senso per noi era molto importante che il processo fosse molto partecipativo. Siamo adesso giunti ad un punto ben definito del dibattito, ma vogliamo andare avanti affinché ci sia una continua elaborazione nonchè una migliore definizione del quadro.

Sono emerse alcune proposte che desidero sottolineare.

Prima di tutto, è indispensabile restituire al Parlamento il suo ruolo di massimo organo di controllo. Esso deve poter esercitare questa funzione in maniera esauriente e deve essere dotato degli strumenti adeguati per farlo. Dal dibattito è emersa con forza la necessità di istituire una Commissione permanente di vigilanza sulla

cooperazione, dotata di strumenti di valutazione tecnica; essa diventerebbe poi l'elemento principe della valutazione esterna.

Secondariamente, se è vero che oggi più che mai la cooperazione è parte integrante della politica estera e se è anche vero che la politica estera deve collaborare alla promozione della pace e della solidarietà internazionali e, secondo quanto recita l'articolo 2 della nostra Costituzione, la nostra Repubblica deve adempiere gli inderogabili doveri di solidarietà, allora sì la cooperazione coincide con la politica estera. Quindi proprio oggi è importantissimo che vi sia un coordinamento non solo tra quei settori strettamente gestiti dal Ministero degli affari esteri, ma tra tutti gli altri aspetti relativi agli affari economici, sociali, culturali che caratterizzano le relazioni del nostro paese, e anche delle nostre realtà locali, con i differenti paesi in via di sviluppo.

Dal dibattito svoltosi, è emersa dunque la necessità di fare del Consiglio dei ministri l'organo di indirizzo politico della cooperazione, inizialmente costituito da un apposito Comitato interministeriale per la cooperazione e lo sviluppo istituito dalla legge n. 49, ma trasferito da recenti normative presso il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE).

Se si riuscisse effettivamente a realizzare un organo di indirizzo coordinato, interministeriale, intersettoriale, capace di leggere tutta la realtà italiana, sarebbe evidentemente necessario creare poi un organo dotato di elasticità, di autonomia, di rapida capacità di intervento, che fosse in grado di mettere in pratica gli indirizzi politici emergenti di volta in volta da questo organo collegiale, cioè dal Consiglio dei ministri.

Dal dibattito svoltosi, si è giunti alla constatazione che questo organo non può più essere collocato all'interno del Ministero degli affari esteri, anche se in linea di principio parrebbe opportuno, ma, in tal caso, sarebbe necessario attuare la completa riforma del Ministero - da tempo bloccata, probabilmente perchè osteggiata da quanti lo gestiscono - al fine di una sua completa riorganizzazione, come è accaduto in tutti i Ministeri degli affari esteri moderni nei paesi industrializzati, basata su una divisione geografica, tale da poter raccogliere e coordinare tutti gli aspetti economici e sociali di un determinato paese.

In mancanza di questa riforma, questo organo non può che essere collocato all'esterno della stessa Farnesina, in tal modo garantendo quelle qualità manageriali e quella snellezza necessarie per la gestione di questo comparto.

Il dibattito ha dunque portato all'individuazione del cosiddetto «ente per l'aiuto pubblico allo sviluppo»; infatti, il riferimento alla cooperazione allo sviluppo, strettamente intesa, farebbe correre il rischio di lasciare sfuggire molti importanti elementi.

Questo ente collocato all'esterno dovrebbe però essere capace di gestire l'intera fase della relazione di cooperazione, dall'individuazione di una iniziativa alla sua valutazione finale, e non solamente la fase operativa, in quanto, altrimenti, verrebbe a mancare quella necessaria connessione tra gli elementi negoziali, tecnici e programmatico-politici (questi ultimi derivanti dall'indirizzo politico indicato dal Consiglio dei ministri).

Queste tre fasi, necessariamente separate dal punto di vista procedurale in quanto le decisioni e le valutazioni assunte devono essere autonome ed indipendenti l'una dall'altra, devono però poter essere svolte all'interno di una struttura unica, al fine di poter continuamente interagire nella gestione della cooperazione nel suo insieme.

Emerge dunque un secondo elemento: l'ente per l'aiuto pubblico allo sviluppo deve essere autonomo e allo stesso tempo deve poter contare su finanziamenti certi per periodi di almeno cinque anni - perchè lo sviluppo di un paese non si realizza a breve, ma a lungo termine - rinnovabili con decisione parlamentare, su valutazione dell'attività del quinquennio precedente, similmente alle procedure seguite per il Fondo di sviluppo dell'Unione europea o per gli accordi pluriennali con la Banca mondiale.

Dal dibattito è infine emersa l'opportunità di costituire un istituto di credito *ad hoc*, chiaramente non collocabile all'interno del comparto tecnico, in grado di gestire, con la competenza finanziaria necessaria, questi fondi.

Infine, deve essere affrontato il tema della trasparenza, ovviamente da risolvere a livello parlamentare, ma per il quale potrebbe essere d'aiuto la costituzione di una banca dati accessibile a tutti, anche tramite metodi telematici (si pensi che in Francia con il videotel si possono esaminare i conti della cooperazione francese), nonché di procedure verificabili. Oggi si dice da più parti che si sta affrontando lo studio, senz'altro apprezzabile, del ciclo di progetto, ma questo riguarda il metodo di lavoro e non le procedure che rendono trasparente la gestione.

Questi sono soltanto alcuni degli elementi complessivamente individuati da questo dibattito, che deve comunque proseguire per giungere ad una più precisa definizione del problema, la cui soluzione può scaturire soltanto, dopo apposita verifica dell'esperienza acquisita, da una estensione del dibattito a questa Commissione e certamente non prima della conclusione dei suoi lavori.

Proprio a favorire il dibattito su questo tema deve essere inteso il nostro contributo, dal quale - è nostra convinzione - la Commissione potrà trarre utili elementi per formulare le sue conclusioni.

Ringrazio il Presidente e dichiaro la mia completa disponibilità a fornire ulteriori indicazioni.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il dottor Missoni che nel suo intervento, con argomentazioni molto ampie e suscettibili di molteplici approfondimenti, ha affrontato i punti più scottanti del problema in esame ed ha mostrato estremo coraggio nel denunciare alcuni aspetti della politica della cooperazione, assicurando in tal modo un reale contributo ai nostri lavori, tale da richiedere ulteriori audizioni.

**PROVERA.** Signor Presidente, intervengo per porre delle brevi domande, cui auspicherei seguissero brevi risposte.

In primo luogo, vorrei che mi fossero confermate dal dottor Missoni alcuni dati personali: se cioè svolge attualmente la professione di medico, se si è laureato nel 1979 e se la sua assunzione presso la DGCS risale al 1990.

*MISSONI.* Svolgo la professione di medico; mi sono laureato nel 1979 e, con precisione, sono stato assunto dalla Cooperazione nel 1987, secondo l'allora vigente legge n. 38, mediante decreto ministeriale, e successivamente, in seguito a prova concorsuale nel maggio 1990, assunto come esperto UTC.

*PROVERA.* Lei ha lavorato molto nella cooperazione?

*MISSONI.* Tuttora lavoro nel settore della cooperazione.

*PROVERA.* Quindi è particolarmente esperto dei problemi dell'Unità tecnica centrale?

*MISSONI.* Sì.

*PROVERA.* È vero che ha avuto affidati 81 progetti relativi a 10 paesi dell'America latina?

*MISSONI.* L'ordine di grandezza mi sembra questo, però non posso essere più esatto.

*PROVERA.* La maggior parte di questi progetti riguardano il settore della medicina, la profilassi, l'igiene. Di questi 81 progetti, 80 sono a dono, 1 è a credito. È così?

*MISSONI.* Confermo questo dato.

*PROVERA.* Per un importo globale di 172 miliardi circa?

*MISSONI.* Mi sembra corretto quest'ordine di grandezza.

*PROVERA.* Proprio in base a questa larga esperienza, credo allora che lei abbia molto da dire. Nella sua introduzione ha toccato molti aspetti dell'universo cooperazione.

Fatta questa premessa, vengo alle domande telegrafiche che le avevo annunciato. In breve, che cosa ha funzionato nella cooperazione?

*MISSONI.* L'impegno di molti professionisti che vi lavorano.

*PROVERA.* È l'unica cosa?

*MISSONI.* È difficile dire una cosa che ha funzionato: certamente vi è un patrimonio culturale ed umano significativo, in tutte le categorie e a tutti i livelli.

*PROVERA.* Quindi l'errato funzionamento dei meccanismi della cooperazione, a partire dal momento politico fino alla sua realizzazione pratica, era evidente. Lei ha sottolineato che l'unico aspetto che funzionava era l'impegno individuale: ritengo che fosse evidente a

lei e a chi ci lavorava che non di buona cooperazione si trattasse ma di mala cooperazione.

*MISSONI.* Esistevano esperienze di buona e di mala cooperazione. Le prime in gran parte erano dovute all'impegno professionale, alla dedizione di alcuni operatori in diversi ambiti e non soltanto a livello tecnico. Sicuramente un elemento decisivo in senso negativo è stato quello di non aver collocato al posto giusto le competenze giuste.

*PROVERA.* Lei ha accennato a vari argomenti. Vorrei chiederle quali sono state le ingerenze - se ce ne sono state - dei funzionari diplomatici nell'ambito dell'UTC.

*MISSONI.* Si sono espresse in diversi modi, anche di frequente. Su questo posso riferire solo sulla base della mia esperienza personale; non conosco le ingerenze sugli altri colleghi. Si andava dall'indicazione *a priori* della necessità di realizzare un'iniziativa, al richiamo disciplinare dell'esperto che dava un parere negativo su una certa iniziativa, fino a contraddire il parere tecnico (tra l'altro scritto). Posso fare un caso specifico: un'iniziativa per la cardiologia infantile in Uruguay.

*PROVERA.* Quindi lei conferma che i compiti dell'UTC di individuazione, formulazione, supervisione (*rectius* gestione) e controllo dei progetti sono stati disattesi?

*MISSONI.* Sì, e mi riferisco all'articolo 12 della legge n. 49.

*PROVERA.* E credo che siano stati disattesi in larga parte anche per la mancata assunzione di un adeguato numero di esperti.

*MISSONI.* Sì, certamente, il numero degli esperti non è mai arrivato ai 120 previsti dal legislatore, ma anche il personale di supporto è stato largamente insufficiente, così come la struttura logistica e strumentale per lo svolgimento delle funzioni.

*PROVERA.* È corretto dire che ad alcuni esperti venivano assegnate un numero esorbitante di iniziative, per ottenere...

*MISSONI.* Certamente.

*PROVERA.* Riguardo ai progetti dono, lei ne ha esperienza?

*MISSONI.* Sì, sono caratteristici del settore sanitario.

*PROVERA.* Come venivano erogati i fondi, con quali tempi, in che percentuali e con quali garanzie?

*MISSONI.* Per quanto riguarda i progetti dono, il contratto o la convenzione con l'ente esecutore dei programmi affidati stabilivano le diverse condizioni. Per quanto riguarda i programmi eseguiti in gestione diretta - frequenti nel settore sanitario - i finanziamenti venivano ero-

gati volta per volta: o direttamente agli esperti per l'assistenza tecnica o attraverso accreditamenti presso le nostre rappresentanze.

**PROVERA.** È corretto dire che venivano erogate delle anticipazioni alle ONG per questi progetti?

**MISSONI.** Sì, normalmente l'anticipazione assorbiva l'importo della prima annualità. Nel momento in cui, per vari motivi che conosciamo, le erogazioni sono state più difficili, le ONG hanno inteso inserire la maggior parte dei costi nella prima annualità. Questo non è da vedere come una deviazione, ma come una risposta pragmatica per realizzare le iniziative nei tempi dovuti. Ovviamente anche su questo aspetto si possono impiantare delle distorsioni.

**PROVERA.** Quali garanzie presiedono all'erogazione delle successive annualità?

**MISSONI.** È una questione che riguarda diversi uffici presso i quali è distribuita la competenza. Per esempio, nel caso delle ONG, esiste un ufficio apposito. L'erogazione della seconda quota è basata sull'approvazione della rendicontazione fatta dall'ONG. Ogni convenzione tuttavia presenta delle particolarità. La rendicontazione deve essere accompagnata da una esauriente documentazione e da una relazione tecnica che doveva essere approvata dall'ufficio tecnico. Stando alla mia esperienza ciò per lo più è avvenuto, ma abbiamo lamentato il fatto che la relazione tecnica mancava di collegamenti con la rendicontazione economica, per cui non era possibile compiere una valutazione tecnico-economica. La nuova valutazione quindi non era completa: comunque era indispensabile anche il parere tecnico per la erogazione della seconda quota.

**PROVERA.** È corretto dire che la rendicontazione non veniva controllata da parte dell'UTC?

**MISSONI.** Sì, è corretto dirlo. Va precisato che, senza apparentemente alcun criterio obiettivo, i progetti, che in precedenza venivano gestiti congiuntamente dalla UTC e dall'Ufficio XI (ONG), a partire da una certa data sono stati trasferiti in gestione esclusiva all'Ufficio XI. Invece i progetti straordinari vengono gestiti dalla UTC.

**PROVERA.** Lei ha parlato dei programmi-paese.

**MISSONI.** Dei programmi-paese si parla dal 1982.

**PROVERA.** È un concetto che è stato disapplicato, non capito?

**MISSONI.** Esattamente.

**PROVERA.** Quando è nata la sua Associazione?

**MISSONI.** Nel marzo 1993.

**PROVERA.** Avete presentato delle denunce sulla mala cooperazione?

**MISSONI.** Ne abbiamo presentato molteplici e in diverse sedi pubbliche, sulla stampa, in convegni.

**PROVERA.** Quali sono stati i risultati che avete ottenuto?

**MISSONI.** Dipende da come si misurano i risultati, il che è difficile. Pensiamo di aver contribuito a sensibilizzare l'opinione pubblica e probabilmente abbiamo contribuito anche ad una maggiore conoscenza del settore della cooperazione, forse anche in ambito parlamentare.

Il consigliere Longobardi mi ricorda che essere presenti qui stasera è un grande risultato per la nostra associazione.

**PROVERA.** Anche per noi sarà un grande risultato, se riusciremo a concludere i lavori in modo soddisfacente.

Come mai i Gruppi di supporto operativo sono stati mantenuti? Lei ha parlato prima delle Unità tecniche locali: a me risulta che in meno di tre anni ne siano state attivate soltanto cinque, di quelle previste dall'articolo 13, mentre sono stati mantenuti tutti i vecchi Gruppi di supporto operativo, forse per mantenere la ricattabilità di chi ci lavorava.

**MISSONI.** Questo è il parere che anche noi ci siamo formati. La scusa ufficiale era che non c'erano sufficienti esperti nell'Unità tecnica centrale per costituire tutte le unità tecniche locali. D'altra parte, se non vengono assunti fino al tetto massimo previsto dal legislatore, esiste una responsabilità a monte.

**PROVERA.** Potrei aggiungere un'informazione che vorrei che lei mi confermasse. Trenta esperti, provenienti da organizzazioni internazionali, sono stati assunti ex articolo 16, comma 1, della legge n. 49 del 26 febbraio 1987, esclusivamente per assolvere ai compiti di collaborazione nella identificazione dei programmi, delle iniziative e degli interventi di cooperazione. Invece, sono stati utilizzati come personale ausiliario di funzionari diplomatici, sprestando quindi risorse umane fondamentali. È così?

**MISSONI.** L'informazione è esatta. Queste persone, chiamate in gergo i «trentini», sono state collocate prioritariamente in uffici territoriali o tematici.

**PROVERA.** Quanti progetti, di quelli che lei ha realizzato, sono stati approvati a gara?

**MISSONI.** Nessuno.

**PROVERA.** Le risulta che la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo potesse per legge provvedere direttamente all'esecuzione di progetti finanziati a dono?

*MISSONI.* Sì, è una casistica molto frequente nel settore di cui mi occupo, quello socio-sanitario.

*PROVERA.* Mi risulta che nel caso di progetti finanziati a dono la DGCS non può per legge provvedere direttamente alla loro esecuzione, bensì tramite ditte da selezionare con gare d'appalto, gare che sarebbero state metodicamente scavalcate attraverso la trattativa privata.

*MISSONI.* Non è esatto, la legge prevede anche la gestione diretta.

*PROVERA.* La ringrazio, farò una verifica accurata delle informazioni che mi ha fornito.

*MISSONI.* Non ho sottomano un testo di legge, altrimenti le potrei dare immediatamente la risposta precisa.

*PROVERA.* Sarà premura mia e sua di verificare il tutto.

*MISSONI.* Abbiamo intenzione, come Adocs, di mettere a disposizione della Commissione, in tempi ristretti, una memoria per una lettura integrale di quello che ho cercato di esporre oggi brevemente, in quanto la materia è molto vasta. Riteniamo che ci possano essere ulteriori elementi utili per voi.

*PRESIDENTE.* Vorrei esprimere un vivo compiacimento sia al dottor Missoni sia all'onorevole Provera per gli ulteriori chiarimenti. La documentazione acquisita dall'onorevole Provera testimonia il lavoro impegnativo da lui svolto nonché le fonti accreditate a sua disposizione.

Al dottor Longobardi, membro del Consiglio direttivo dell'Associazione, vorrei chiedere delucidazioni sul rapporto fra diplomatici ed esperti, per capire se si è sempre articolato in maniera positiva e produttiva. Il settore della cooperazione è molto complesso e penso che tale rapporto possa essere stato in alcuni momenti problematico.

Il dottor Missoni ha esposto alcuni elementi utili per l'elaborazione di una proposta di riforma; si è soffermato in modo particolare sulla trasparenza, ma vorrei che anche il dottor Longobardi ci desse qualche spunto in tal senso.

*LONGOBARDI.* Signor Presidente, sono venuto in questa Commissione come membro dell'Associazione e quindi come supporto al presidente Missoni. Lei mi ha posto una domanda non certo semplice sui rapporti fra i tecnici e i diplomatici, rapporti che si possono giudicare a diversi livelli. Poiché sono una persona di buon carattere, sono sempre andato d'accordo con tutti i miei superiori, non ho mai litigato con nessuno e, sinceramente, non ho mai avuto molte ingerenze nel mio lavoro. Nessuno mi ha mai chiesto di fare le cose in un certo modo, anche perché penso che con il passar del tempo - svolgo questo lavoro da otto anni - si comprende se a una persona si possono domandare o meno certe cose.

I rapporti sono stati cordiali, ma qualcosa non ha funzionato e sta guastando i rapporti dall'entrata in vigore della legge n. 49. In particolare, l'Unità tecnica centrale è stata considerata come uno scoglio rispetto alla libertà di cui prima godeva l'amministrazione. L'Unità tecnica centrale è diventata una specie di *bunker*, niente poteva passare se non con una valutazione tecnica. Prima di questa esperienza ho lavorato in un centro di ricerca dell'Eni e mi sono reso conto personalmente che dall'entrata in vigore della legge n. 49 i rapporti si sono cominciati a guastare. Le tre categorie operative della cooperazione strettamente interessate, cioè i politici, i diplomatici e i tecnici, hanno cominciato a fronteggiarsi su diversi livelli. A volte i tecnici si mettevano d'accordo con i politici o con i diplomatici, a volte erano tutti contro tutti, guastando un clima sereno che prima c'era. La legge n. 49 ha una responsabilità precisa nell'aver rovinato i rapporti fra queste tre categorie, anche perchè ha esasperato il ruolo dell'Unità tecnica centrale, rendendola quasi un baluardo a freno di chissà che cosa.

Per quanto riguarda il progetto di riforma, la nostra Associazione, come ha sottolineato il dottor Missoni, sta cercando di portarlo avanti in modo partecipativo. È un progetto ambizioso, poiché è difficile eliminare la cooperazione dal Ministero degli affari esteri; è una proposta dirimpente.

In questo momento, d'altronde, si vive male. È difficile realizzare qualsiasi iniziativa di cooperazione, non solo perchè mancano le risorse finanziarie, a torto o a ragione, visto il funzionamento della cooperazione. Questo è un primo elemento che di fatto ha diminuito l'operatività della cooperazione. C'è un dedalo di normative secondarie e terziarie spesso in contraddizione tra loro; ci sono carenze manageriali tra i responsabili del Ministero degli affari esteri che si fanno sentire pesantemente. La mia non è una critica diretta *ad personam*, ma ad una mentalità, a carenze professionali di formazione, alla mancanza di modernità del sistema, alle difficoltà burocratiche. Tutto ciò rende impossibile andare avanti.

Il nostro progetto è ambizioso e di difficile attuazione, ce ne rendiamo conto, ma solo con questo si potrebbe risolvere l'attuale situazione. Se un domani potessimo disporre di una bacchetta magica con la quale riformare il Ministero degli affari esteri facendolo diventare superefficiente, si potrebbe anche immaginare la collocazione della cooperazione al suo interno. Ma questo non avverrà mai, anche perchè la classe dei diplomatici non lo vuole. La riforma della cooperazione è stata richiesta da anni, sia dai sindacati, sia da diverse forze politiche, ma non la si farà mai.

La maggiore difficoltà del progetto è rappresentata dal trasferimento delle tre funzioni relative alla programmazione, negoziazione e gestione al di fuori del Ministero degli affari esteri, ed in ciò consiste la strada che intendiamo intraprendere.

Da quanto fino ad ora emerge, invece, il Ministero intende solamente privarsi della funzione di gestione, creando quella fondazione, accennata dall'onorevole Martino, che noi ben conosciamo: una «scatola vuota», il cui compito è quello di attivare di volta in volta l'Istituto superiore della sanità per la gestione dei programmi sanitari, lo IAO (Istituto agronomico d'oltremare) di Firenze per i programmi agricoli e così via,

riservandosi di mantenere solamente la funzione di programmazione, che implica la fase più delicata e complicata dal punto di vista professionale e tecnico, quella cioè negoziale.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il dottor Longobardi che, con il suo intervento, ha dimostrato estremo coraggio nel presentare una tematica per noi di assoluto interesse, precedentemente introdotta dal dottor Missoni. Nell'ambito della politica di accorpamento dei Ministeri, si porrà infatti il problema, che ci vedrà altamente impegnati, della funzionalità della cooperazione, risolvibile, secondo l'ipotesi dell'onorevole Martino, con la sua privatizzazione.

**PROVERA.** Sono costretto ad intervenire perchè ritengo di dover dissentire da quanto detto fino ad ora: non credo infatti che la legge n. 49 sia stata la causa scatenante del disaccordo o della mancata cooperazione tra politici, diplomatici e tecnici. Malgrado anch'io concordi sulla necessità di modificarla - nei tempi e nei modi giusti - ritengo che questa legge sia così formulata semplicemente per permettere lo svolgimento di un meccanismo di tipo delinquenziale - perchè di questo si tratta - tra politici, diplomatici e tecnici.

Come dichiarato dal dottor Missoni, nell'ambito della cooperazione certamente vi sono state delle persone dedicatesi onestamente al loro lavoro; ma, al di là di singoli casi, si è trattato di una vera e propria associazione a delinquere, che ha tra l'altro agito in aree certamente bisognose di aiuto: rubare ai ricchi è certamente un furto, un reato, ma rubare ai poveri è da considerarsi un atto criminale non soltanto dal punto di vista legale, ma soprattutto da quello umano.

Penso sempre al peggio, ma sono convinto che la nuova proposta di legge da lei citata non abbia come scopo il miglioramento della cooperazione, ma sia più che mai tesa a cancellare gli errori fino ad ora commessi.

Attuare una legge - ovviamente per opera del Parlamento cui spetta ancora tale potere - senza dare luogo ad una verifica e ad una analisi attenta dei meccanismi errati della cooperazione, o di quelli creati ad arte proprio per non funzionare (questo è quanto emerge anche dalle sue risposte) significherebbe formulare una legge inefficace. Ritengo dunque che la nostra Commissione, anche se non solamente questa, debba svolgere un ruolo certamente non secondario nell'espletamento di questa funzione.

**MISSONI.** Penso di averlo già detto, ma ribadisco che siamo i primi a sostenere che si deve in primo luogo guardare all'esperienza passata per verificare la completezza e l'adeguatezza degli strumenti legislativi in atto: ricordavo, peraltro, come la legge n. 49 non sia quella originariamente pensata dal legislatore, perchè su di essa sono intervenuti almeno quindici provvedimenti legislativi successivi, di cui saremo lieti di fornire lettura integrale.

È nostra intenzione iniziare dal momento di verifica, in quanto crediamo, in tal modo, di poter aiutare le istituzioni del nostro paese. Anche se è certamente al Parlamento che spetta la facoltà legislativa, crediamo però nella partecipazione attiva dei cittadini e degli operatori del

settore nel supportare le istituzioni democratiche. All'inizio del processo di verifica, abbiamo anche lanciato come sfida la possibilità di giungere alla formulazione di una legge di iniziativa popolare, anche se questo strumento non sembra avere un destino favorevole nel nostro paese. Certamente, non è nostra intenzione assumere un ruolo istituzionale, ma semplicemente offrire un supporto al Parlamento nello svolgimento dei suoi compiti istituzionali.

La nostra indagine prevede come primo momento la verifica dell'effettiva applicazione della legge n. 49 e di quali siano i suoi punti deboli e, manifestando la nostra disponibilità a collaborare con la Commissione, abbiamo inteso sottolineare questo aspetto.

**PRESIDENTE.** Ringrazio, a nome della Commissione, il dottor Missoni per la sua grande disponibilità; intendo però sottolineare che il Parlamento, attraverso i lavori di questa Commissione, forte non soltanto della presenza dei parlamentari, ma anche degli esperti qualificati prescelti, rivendica la titolarità di elaborazione della proposta di legge, al fine di fornire quella reale garanzia, che solo il Parlamento può dare, di sviluppo dell'intero comparto della cooperazione.

**CAMARDA, consulente.** Intervengo molto brevemente per chiedere al dottor Missoni di fornire, anche se in parte lo ha già fatto, un quadro dell'evoluzione storica della DGCS, avendo egli vissuto i momenti cruciali di questa istituzione e ricordando che la Commissione si sta concentrando sul periodo che va dal 1987 al 1992: vorrei sapere se può cioè illustrare i cambiamenti avvenuti nella DGCS in questi anni ed esprimere una sua valutazione in merito all'attuale scelta della politica della Direzione.

**MISSONI.** Un elemento che ha caratterizzato la storia di questa istituzione dal 1987 ad oggi è stato soprattutto una rapidissima rotazione dei responsabili dei singoli uffici nonché della direzione dell'ente, impedendo in tal modo una benchè minima continuità.

Negli ultimi 8 anni ho avuto 8 capiufficio e tutti quando sono arrivati hanno detto: «Non conosco molto della materia, avrò bisogno di voi esperti...». Questo dà il senso del problema delle competenze giuste al posto giusto. Noi esperti siamo depositari di questa memoria storica.

Tra l'altro, la DGCS ha vissuto le vicende degli stanziamenti: nel 1987 si stanziava lo 0,42 per cento del PIL, oggi si stanziava meno dello 0,2 per cento ed una parte sostanziale di questa somma non è gestita dalla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo. Per questo prima suggerivo l'opportunità di avere una visione unica della cooperazione allo sviluppo.

Storicamente la gestione è sempre stata caratterizzata a seconda di chi era al vertice del Ministero, per cui abbiamo vissuto diversi stili di gestione: il senatore Andreotti, per diversi anni, poi l'onorevole De Michelis e un rapido cambio in epoche più recenti. Abbiamo notato gli stili diversi di lavoro, per esempio, per quanto riguarda l'intensità delle Commissioni miste oppure la diversità degli interlocutori che ci venivano proposti.

Sostanzialmente questa evoluzione ha fatto sì che in questi ultimi anni, a seguito delle inchieste giudiziarie avviate dal dottor Paraggio e forse per la congiuntura storica globale del nostro paese, che ha portato ad un maggior rigore o attenzione da parte degli organi di controllo che chissà perchè si sono svegliati soltanto qualche anno fa (non vuole essere un'accusa, ma è un interrogativo), il ritmo di spesa si è sicuramente ridotto ed è aumentato notevolmente il lavoro cartaceo, le risposte ai rilievi dei diversi organi di controllo, un maggiore girare intorno a progetti che non riuscivano ad essere avviati e a fondi che non riuscivano ad essere erogati, dal momento che si introducevano cavilli l'uno dopo l'altro, forse anche per la paura di assumere responsabilità da parte di chi ne aveva il compito. È stata così bloccata la cooperazione: non mi riferisco tanto al rallentamento dell'attività dovuto alla riduzione degli stanziamenti, quanto piuttosto ad una progressiva incapacità di assumersi responsabilità.

Tale situazione ha caratterizzato quest'ultimo periodo e ha fatto sì che si giungesse ad uno stallo complessivo. La riduzione degli stanziamenti ha determinato una riduzione dei progetti ed anche degli impegni, quindi della possibilità di immaginare e promettere fondi.

Se guardiamo al periodo precedente al 1989, notiamo che vi è stato un impegno politico di spesa notevole, un'attività frenetica di Commissioni miste e di «liste della spesa», come ricordavo prima; progetti ai quali sovente poi non si è stati in grado di dare attuazione. Quindi abbiamo dovuto ritirare molte iniziative, a partire dal 1989, con una ulteriore perdita di credibilità del nostro paese. L'attività di negoziazione si è ridotta ovviamente con il ridursi delle risorse, ma ciò è dipeso anche dall'aumento della coscienza circa la mancanza di disponibilità. Nel 1989 si riconobbe che vi erano 20.000 miliardi di impegni a fronte di 9.000 miliardi disponibili: qualcuno aveva programmato 11.000 miliardi in eccesso! Ciò dimostra che chi programmava non aveva competenza per farlo.

Oggi - dicevo - ci troviamo in una fase di stallo, con un incartarsi davanti a procedure inesistenti, normative terziarie (comunicazioni di servizio, ordini di servizio) spesso in contraddizione fra loro, che hanno determinato uno stato confusionale dell'organizzazione che rende praticamente impossibile gestire in maniera adeguata.

Si fa un gran parlare di procedure. Due anni fa sono stati istituiti dei gruppi di lavoro, ma non se ne è sentito più parlare nè si è preso atto dei risultati parziali che erano stati raggiunti nel processo di studio. Si spacciano per procedure cose come il programma-paese che, come ho detto, è noto dal 1982; così come per procedure si spaccia il ciclo di progetto che esiste dagli anni '70, anche se solo negli ultimi anni è stato trasformato in un metodo di lavoro formalizzato. Comunque non sono procedure. Procedura significa sapere come ogni atto che porta alla realizzazione di un'iniziativa deve essere predisposto. Ho lavorato alle Nazioni Unite e vi posso assicurare che in ogni agenzia esiste un compendio cui fare riferimento per la realizzazione degli atti. Invece, per la spesa della cooperazione allo sviluppo allo stato attuale, e malgrado l'attuale direttore generale si fosse impegnato in tal senso al momento dell'insediamento, non esiste alcun compendio delle procedure. Il miglior compendio a proposito della normativa - non della procedura - è

organizzato cronologicamente e quindi non permette di essere letto quale procedura.

**LONGOBARDI.** Dal 1987 ad oggi siamo passati dalla preistoria alla decadenza senza conoscere la civiltà.

**BARALDI, consulente.** Avendo sentito che il dottor Missoni intende presentare un documento e forse anche partecipare ad un'ulteriore audizione, chiedo se in tale documento egli potrà darci - se ci sono, ma sicuramente ci sono - suggerimenti, osservazioni e proposte dell'Adocs sui seguenti due aspetti.

Il Presidente nel presentarla ha comunicato che lei si sta occupando di un progetto che vede coinvolto un comune italiano. Mi interessa sapere se l'Adocs può avanzare suggerimenti in merito al problema della cooperazione decentrata e al ruolo delle Regioni, dei comuni, eccetera.

In secondo luogo, sarebbe interessante conoscere le vostre idee rispetto all'ipotesi di collocare la cooperazione allo sviluppo addirittura fuori del Ministero degli affari esteri. Come ritenete di collocare il ruolo diplomatico negoziale che, al di là del decreto del Presidente della Repubblica n. 18 che esiste, necessariamente deve essere svolto da funzionari di carriera diplomatica?

**PRESIDENTE.** Interpretando il sentimento dell'intera Commissione, ringrazio il Presidente dell'Associazione degli operatori della cooperazione allo sviluppo, dottor Missoni, e il consigliere Longobardi per la fruttuosa collaborazione e anche per il piacere con il quale sono venuti e hanno messo a disposizione la loro esperienza di tanti anni; li ringraziamo per la disponibilità ad essere nuovamente con noi per un approfondimento di questa tematica.

Ringrazio inoltre i collaboratori della Commissione, i colleghi che hanno partecipato alla riunione, gli stenografi e tutti i presenti.

*I lavori terminano alle ore 20,25.*