



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 4

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

3^a COMMISSIONE PERMANENTE (Affari esteri,
emigrazione)

**INDAGINE CONOSCITIVA SULLA POLITICA DELLA
COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO E SULLE PROSPETTIVE DI
RIFORMA DELLA RELATIVA DISCIPLINA**

95^a seduta (antimeridiana): martedì 18 dicembre 2007

Presidenza del presidente DINI

I N D I C E

Audizione di rappresentanti del SNDMAE

* PRESIDENTE	Pag. 3, 11, 14 e <i>passim</i>	CACCIAGUERRA	Pag. 13
MARTONE (RC-SE)	17	GRANARA	4, 12, 19 e <i>passim</i>
TONINI (Aut)	14	* SFARA	12

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democrazia Cristiana per le autonomie-Partito Repubblicano Italiano-Movimento per l'Autonomia: DCA-PRI-MPA; Forza Italia: FI; Insieme con l'Unione Verdi-Comunisti Italiani: IU-Verdi-Com; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico-L'Ulivo: PD-Ulivo; Per le Autonomie: Aut; Rifondazione Comunista-Sinistra Europea: RC-SE; Sinistra Democratica per il Socialismo Europeo: SDSE; Unione dei Democraticicristiani e di Centro (UDC): UDC; Misto: Misto; Misto-Costituente Socialista: Misto-CS; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-Italiani nel mondo: Misto-Inm; Misto-La Destra: Misto-LD; Misto-Movimento politico dei cittadini: Misto-Mpc; Misto-Partito Democratico Meridionale (PDM): Misto-PDM; Misto-Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur; Misto-Sinistra Critica: Misto-SC; Misto Unione Liberaldemocratici: Misto-UL.

Intervengono il ministro plenipotenziario Enrico Granara, presidente del Sindacato Nazionale Dipendenti del Ministero degli affari esteri (SNDMAE), accompagnato dal consigliere Gianluca Alberini, dal ministro plenipotenziario Giorgio Sfara e dal consigliere Stefano Cacciaguerra.

I lavori hanno inizio alle ore 12,05.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di rappresentanti del SNDMAE

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla politica della cooperazione allo sviluppo e sulle prospettive di riforma della relativa disciplina, sospesa nella seduta pomeridiana del 13 dicembre scorso.

Sono presenti oggi i rappresentanti del Sindacato nazionale dei dipendenti del Ministero degli affari esteri (SNDMAE): il ministro plenipotenziario Enrico Granara, presidente; il consigliere di ambasciata Gianluca Alberini, segretario esecutivo; il ministro plenipotenziario Giorgio Sfara, consigliere delegato alla cooperazione, e il consigliere d'ambasciata Stefano Cacciaguerra, già consigliere delegato alla cooperazione.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e la trasmissione radiofonica e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori. Sarà inoltre disponibile in tempi brevi il resoconto stenografico di questa seduta.

Come vedete, la Commissione è a ranghi ridotti, ma sono presenti i due Vice Presidenti della Commissione, insieme a me e alla senatrice Rossa. Abbiamo appena concluso l'esame dei documenti di bilancio. A questo riguardo, vorrei sottolineare ai rappresentanti dei dipendenti del Ministero degli affari esteri che la Commissione ha riaffermato a più riprese, negli interventi che sono stati svolti alla presenza del vice ministro Intini, la centralità del Ministero degli affari esteri in tutti gli aspetti della politica estera e della cooperazione. Talvolta, infatti, vi è una tendenza a decentrare e a passare dalla Farnesina a Palazzo Chigi, magari con l'intesa del Ministero degli esteri, materie che però sono proprie del Ministero.

Voi sapete che questa Commissione ha all'esame già da tempo il disegno di legge delega presentato dal Governo per la riforma della cooperazione italiana, a cui i due Vice Presidenti, che fanno parte del comitato ristretto, insieme ad altri senatori che non sono presenti ora, lavorano già

da tempo. È già stato predisposto un testo che è in fase di elaborazione avanzata, seppure non ancora completo. Rimangono tuttavia alcune questioni che devono essere ancora esaminate.

La Commissione ha lamentato con forza, per voce degli esponenti della maggioranza e dell'opposizione, la decisione del Ministero di presentare un emendamento che istituiva l'Agenzia per lo sviluppo. Il Ministro, come sapete, ha convenuto sull'opportunità di ritirare quell'emendamento e di lasciare ancora un po' di tempo, il più breve possibile, alla Commissione esteri per il completamento del lavoro entro l'inizio dell'anno prossimo o immediatamente dopo.

Fatta questa breve premessa, cedo la parola al presidente Granara perché illustri la posizione del sindacato e le sue preoccupazioni, se ve ne sono, circa la riforma della legge. Credo, però, che sarete voi stessi convinti della necessità di una riforma.

GRANARA. Signor Presidente, la ringraziamo per la sua introduzione e per le informazioni che ci ha fornito, così come ringraziamo i senatori della Commissione esteri che ci accolgono in audizione per darci l'opportunità di esprimere il punto di vista della maggiore associazione sindacale dei diplomatici italiani. La nostra è un'associazione sindacale, ma anche professionale, dal momento che accoglie in sé tutta la carriera diplomatica dal grado iniziale fino al grado di ambasciatore. Due terzi dei diplomatici italiani sono iscritti a questo sindacato; in tema di deleghe sindacali, rappresentiamo il 91,5 per cento del totale degli iscritti a sindacati.

Siamo qui oggi per parlare del tema importante della riforma della cooperazione allo sviluppo, con particolare riferimento al testo unificato proposto dal relatore, senatore Tonini.

Per tutto il 2007 abbiamo cercato di seguire da vicino i lavori della Commissione e del suo comitato ristretto; riteniamo perciò di poter esprimere una valutazione d'assieme sul testo unificato in questione. La nostra attenzione rimane appuntata essenzialmente sugli aspetti di principio e sui criteri organizzativi generali richiamati nel testo. Riteniamo infatti che da un sindacato come il nostro possa pervenire alla Commissione un utile contributo di analisi e di valutazione di questi aspetti, oltre, eventualmente, a testimonianze tratte dall'esperienza dei diplomatici impegnati in questo vitale settore della proiezione internazionale dell'Italia.

Sull'opportunità di interventi migliorativi nel settore della cooperazione allo sviluppo rileviamo una sostanziale concordanza di opinioni all'interno della Farnesina. Noi stessi, come sindacato, abbiamo avuto più di un confronto di idee con gli esperti della cooperazione, oltre a scambi di vedute in occasioni esterne, come nella riunione promossa dall'ANCI a fine maggio, dove abbiamo incontrato anche il senatore Tonini. Sulle specifiche ricette, dentro al Ministero così come nella società italiana, le visioni sono invece variegate. Il nostro contributo cercherà pertanto di fornire una visione legata all'esperienza concreta dei diplomatici e di altre categorie di personale del Ministero degli affari esteri impegnate in questo settore.

Partendo dall'esame dei principi enunciati nel testo unificato del disegno di legge di riforma della disciplina sulla cooperazione allo sviluppo, proposto dal relatore Tonini, apprezziamo innanzitutto la definizione della politica di cooperazione allo sviluppo come «parte integrante della politica estera dell'Italia» (articolo 1, comma 1). Si tratta al contempo di una constatazione – del tutto evidente a chiunque abbia a che fare con la politica estera – e di una dichiarazione programmatica densa di implicazioni e di un'indicazione di come vada organizzato questo settore e questo aspetto dell'attività internazionale dell'Italia. Troviamo del tutto coerente con tale enunciato la nozione che spetti al Ministro degli affari esteri la responsabilità della cooperazione, al fine – come recita l'articolo 3 – di «assicurare l'unitarietà e il coordinamento di tutte le iniziative». Tale responsabilità si traduce – secondo il testo in esame – nello stabilimento degli indirizzi e nel controllo e vigilanza dell'attuazione, argomento su cui possiamo tornare in un momento successivo.

Il terzo importante tassello sta nel come esercitare le predette competenze. Anche su questo punto ci troviamo d'accordo con il testo unificato (articolo 3, comma 6), allorché stabilisce che esse vengono esercitate «avvalendosi delle strutture del Ministero degli affari esteri e della rete diplomatica e consolare».

Sulla base di queste premesse, che possono essere condivise, si tratta di individuare i nodi da sciogliere per una rivisitazione dell'esperienza italiana nella cooperazione allo sviluppo.

L'impianto del capo II – «Indirizzo politico, governo e controllo della cooperazione allo sviluppo» – riflette una scelta politica che rispettiamo, ma che riteniamo debba essere meglio articolata, avendo bene in mente la realtà politico-istituzionale italiana e l'esperienza italiana di cooperazione di quest'ultimo quarto di secolo.

Se infatti la volontà del Parlamento fosse quella di perseguire il modello dell'Agenzia, per sua stessa natura fonte di diarchie e di conflitti, noi rimarremo impegnati a sollecitare la definizione più chiara e inequivocabile di come dovrebbe in concreto operare il comma 8 dell'articolo 14. Riteniamo cioè che, se dovesse prevalere la volontà di istituire l'Agenzia, dovremo non soltanto avere tutti chiara la regolamentazione dei rapporti tra la futura Agenzia e la rete diplomatica, ma anche fare in modo che sia introdotto un preciso riferimento alla struttura centrale del Ministero degli affari esteri nelle sue varie articolazioni, geografiche e tematiche, come punto focale di raccordo, non solo per le attività di rilievo internazionale dell'Agenzia, ma anche di quelle che avvengono all'interno del nostro territorio. Crediamo che questo sia un punto cruciale.

Se vi sarà l'opportunità di approfondire questo aspetto già in questa sede, noi vorremmo cercare di delineare il senso di una possibile gestione unificata di tutte le attività di cooperazione internazionale, che comprenda, in una visione integrata e a tutto campo, tutte le forme di cooperazione finora praticate. Oggi, con un'incidenza sconosciuta rispetto all'epoca del varo della legge n. 49 del 1987, le modalità di cooperazione spaziano dall'ambito economico e finanziario a quelle specifiche dello sviluppo,

mentre assumono un peso sempre più preminente i temi trasversali evidenziati dall'innovazione scientifica e tecnologica. Ci si riferisce inoltre al settore della cooperazione decentrata (tema di cui si occupa il mio collega Cacciaguerra) in forte espansione in questi ultimi anni e che proprio per questa sua consolidata rilevanza richiede un inserimento più sistematico nel quadro della politica estera del Paese.

Sempre più numerose sono poi le tematiche che postulano un approccio integrato e trasversale: la cancellazione del debito, le politiche d'intervento ambientali e climatiche e le correlate strategie di prevenzione e di *early warning* (tema di cui si occupa il mio collega Sfara all'interno della cooperazione), i temi della ricerca scientifica e la circolazione dei saperi, le politiche di valorizzazione del patrimonio culturale ed archeologico, la formazione e la riduzione del divario digitale, la lotta contro le pandemie (di cui mi sono occupato fino a tre anni fa) e il sostegno alle politiche di genere, tanto per citare alcune delle tematiche più significative.

Per queste ragioni, riteniamo importante che, nella riflessione interna al Ministero degli esteri sulla ricognizione delle strutture all'interno e all'estero, avviata dal ministro D'Alema a fine ottobre con il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali, si vada ad esplorare la possibilità di ricondurre la trattazione di tutte queste materie ad un assetto il più possibile unitario all'interno del Ministero degli affari esteri. Sono tematiche che oggi sono divise tra due o più Direzioni generali, che richiedono l'elaborazione di linee guida strategiche e la verifica della loro complementarietà con i quadri multilaterali nei quali l'Italia è impegnata: sistema ONU, Unione europea e OCSE.

Si tratterebbe di pervenire ad uno strumento in grado di rispondere con maggior efficacia alle nuove sfide e all'accresciuta complessità della politica estera, a partire dalle esigenze di internazionalizzazione e promozione dell'Italia come sistema Paese. I nuovi assetti istituzionali italiani impongono poi di avere una cura particolare per le modalità operative da condividere con i differenti attori della società civile (enti territoriali, associazioni delle categorie produttive, università, ONG) nell'ottica di quella che, dopo Monterey, ha assunto la definizione di «*multistakeholders*».

Tornando al punto specifico dell'Agenzia, l'opinione comune tra i diplomatici italiani è che, se proprio Agenzia deve essere, essa abbia una funzione puramente esecutiva e tecnica degli interventi decisi in ambito ministeriale. In altri termini, come lo era stato il Dipartimento per la cooperazione nei suoi momenti più alti e con il suo regime contabile speciale, quest'Agenzia dovrebbe essere il braccio operativo della Farnesina nella realizzazione dei programmi di aiuto pubblico allo sviluppo e co-sviluppo, e non già un concorrente nella formulazione delle strategie e linee di azione in materia.

Per questo, ci auguriamo che lo sbocco finale del processo legislativo di riforma in corso non sia quello di istituire un'Agenzia separata dal Ministero degli affari esteri. In tal caso, diventerebbe certo ed ineluttabile – questo è il comune sentire tra di noi – il latente dualismo che abbiamo già

visto sul terreno nel *modus operandi* di taluni esperti, a partire dai capi delle Unità tecniche locali (UTL) nei confronti dei rispettivi capi missione.

Se teniamo tutti veramente a conservare il principio dell'unitarietà dell'azione italiana nel mondo, l'Agenzia dovrebbe limitarsi ad operare sul piano dell'esecuzione dei progetti di cooperazione, ma non agire come interfaccia diretto, in prima persona, con le autorità dei paesi *partner* o con i cosiddetti *multistakeholder* italiani nel mondo dello sviluppo. Per tali compiti di rilievo esterno, all'estero come in Italia, una funzione nettamente prevalente dovrebbe continuare ad essere affidata al Ministero degli affari esteri, che a tal fine si è recentemente dotato di strumenti innovativi di intervento, in un'ottica di sistema Italia, come ad esempio il nuovo Gruppo consultivo e di dialogo con la società civile, creato presso la Farnesina.

Certamente, questo è un punto da esaminare in modo approfondito, perché incide proprio sulla rappresentatività esterna dell'Agenzia. Nella nostra esperienza, abbiamo visto che enti come il GTZ (*deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit*) tedesco e altre agenzie europee negoziano direttamente con i Governi dei paesi in transizione e partecipano direttamente a gare internazionali, ovviamente in conformità alle linee guida dei rispettivi Ministeri di riferimento. Crediamo che la presenza di diplomatici di grado adeguato, nell'organico dell'Agenzia, potrebbe già costituire una soluzione e una garanzia proprio sotto il profilo dell'unitarietà dell'azione italiana.

Un altro punto che riteniamo debba essere chiarito è quello della elaborazione dello schema del documento triennale di programmazione e di indirizzo. Pensiamo che tale elaborazione debba spettare al Ministero degli affari esteri. A tale riguardo, osserviamo che il documento triennale di programmazione e indirizzo, di cui all'articolo 3, non sia uno strumento particolarmente adatto ad operare nel contesto internazionale della globalizzazione, dove le priorità e gli indirizzi strategici tendono a mutare con sempre maggiore rapidità. Non è infatti molto chiaro, ad esempio, come gli interventi destinati all'emergenza possano, per la loro natura improvvisa ed occasionale, essere inseriti in una qualsivoglia forma di programmazione.

A nostro parere, è fortemente dubbio che la creazione del Comitato interministeriale per la programmazione e lo sviluppo (CICS), di cui all'articolo 6-*bis*, nonché l'istituzionalizzazione dei volontari e cooperanti internazionali possano avvenire a costo zero per l'Erario, come recita l'articolo 16. È un dubbio, questo, che la Commissione non mancherà di dipanare nel prosieguo delle sue audizioni, nella certezza che il problema comune, tanto riguardo all'ipotesi di una legge n. 49 riveduta e corretta, quanto alla proposta di istituzione di un'Agenzia, è quello delle risorse necessarie per l'attuazione della riforma.

Dobbiamo essere infatti tutti consapevoli che il rafforzamento della struttura preposta alla cooperazione allo sviluppo, a prescindere dalla formula scelta, richiederà un impegno consistente perché vengano assicurate

le necessarie risorse umane e finanziarie. Ci rendiamo conto che un simile discorso, per quanto realistico e persino ovvio, possa risultare scomodo.

Un altro elemento importante consiste, a nostro avviso, nella possibilità di adottare impegni di spesa su base perlomeno triennale, cosa che a suo tempo era possibile con la gestione fuori bilancio e che fu modificata all'inizio degli anni Novanta, con l'introduzione di ulteriori rigidità in un sistema già lento e complicato.

Ci pare infine di rilevare una contraddizione fra l'articolo 14, comma 3, lettera c), in cui si afferma che l'Agenzia «promuove forme di partenariato con soggetti privati», e il successivo articolo 15, dove il settore privato non viene citato tra i soggetti della cooperazione, con grave smacco per le *Public private partnership* (PPS), che costituiscono ormai una prassi consolidata nel mondo dello sviluppo. Su questo potrei aggiungere la mia esperienza nel Fondo globale per la lotta all'AIDS, alla malaria e alla tubercolosi, ma lo farò eventualmente più avanti.

È nostra convinzione che la legge di riforma debba contenere tutte le previsioni utili a rapportare la futura azione italiana di cooperazione ai modelli globali più avanzati, sia in ambito europeo, sia in ambito multilaterale e G8. Per «previsioni utili» intendiamo la capacità di agire in un quadro di reale semplificazione amministrativa, di effettivo decentramento delle decisioni di spesa, necessarie a partecipare ai meccanismi di coordinamento attivati nei paesi d'intervento, allo scopo di salvaguardare la continuità degli interventi decisi d'intesa con i paesi interessati all'azione italiana di cooperazione. In una parola: non basta finanziare il Fondo globale, se poi non ci dotiamo di un livello organizzativo minimo necessario, direi indispensabile ad accompagnare e monitorare gli interventi cofinanziati dall'Italia.

Il nostro appello è per un nuovo assetto operativo, frutto della piena consapevolezza del legislatore che a produrre ritorni di immagine importanti sono spesso più utili 100.000 euro spesi *in loco* con rapidità, su istanza e a beneficio delle controparti locali, che interventi 20-30 volte più costosi ma soggetti a procedure di erogazione sempre più lente, dall'esito spesso incerto, quando non sono forieri di contenzioso sul piano legale (basti pensare agli effetti delle misure annuali di contenimento della spesa messe in atto dagli organi di controllo).

L'esperienza italiana nel settore dei programmi di cooperazione sanitaria e il ruolo che in essi svolgono le unità tecniche locali, anche nel loro rapporto quotidiano con i meccanismi multilaterali di coordinamento nei paesi di intervento, in un'ottica di *ONLUS-ship*, sono secondo noi un esempio da tener presente e da far evolvere in ogni futuro assetto riformato. Questo ci porta a fare un breve, ma necessario riferimento al ruolo degli esperti della cooperazione. È nostra convinzione che la cooperazione italiana, comunque organizzata, debba poter contare su un corpo di esperti potenziato rispetto all'attuale, regolato nell'accesso da concorsi pubblici e organizzato su forme adeguate di progressione economica e di livello, all'interno del ruolo. In nessun caso si vorrebbe vedere aggirato il dettato

costituzionale del reclutamento di personale mediante concorso. È un rischio che noi vediamo insito nel meccanismo dell'Agenzia.

Ricordiamo che uno dei motivi della crisi della cooperazione sta nella mancata previsione di un meccanismo di carriera per il decisivo ruolo degli esperti, basato su criteri meritocratici, quindi con una valutazione periodica delle prestazioni professionali, a cui si aggiunge poi il blocco delle assunzioni. Non sorprende, quindi, se l'Unità tecnica centrale del Ministero degli affari esteri sia rimasta oggi con solo 22 unità di personale, di cui cinque rimaste in servizio ben oltre i limiti dell'età pensionabile.

Se anche una riforma di cooperazione fosse per ipotesi rimandata, in questa congiuntura, riteniamo che andrebbero pensate misure in questo senso, compatibili con l'assetto normativo vigente.

Crediamo infatti che, nonostante tutti i suoi limiti, la già citata legge n. 49, se effettivamente e pienamente applicata, avrebbe potuto ottenere risultati assai più rilevanti. Come spesso succede nel nostro Paese, i punti di forza di una nuova legge possono restare mere enunciazioni di principio, come accadde per la legge n. 49, quando fu emanato un regolamento di attuazione che reinterpretò a suo modo gli aspetti ambigui insiti nel testo di legge, come la questione del riconoscimento dei presupposti di straordinarietà, che fu utilizzata in numerosi casi per evitare le procedure di gara per l'assegnazione degli interventi.

Per cercare di riepilogare tutto in una sintesi conclusiva, vi sono alcune questioni di principio e di merito nella prospettiva di una riforma evolutiva della legge n. 49, che i diplomatici italiani ritengono irrinunciabili e che il testo finale di riforma dovrebbe contemplare.

In primo luogo, per fare cooperazione occorre essere completamente trasparenti. Va mantenuta l'integrità di tutti i suoi soggetti, a tutti i livelli, di fronte alle lusinghe esterne, a partire da quelle legate agli interessi economici che gravitano attorno a questo importante filone della spesa pubblica.

In secondo luogo, la legge n. 49, replicando una grave lacuna della precedente legge n. 38 del 1979, non aveva previsto un sistema di controllo interno. È mancato per troppo tempo un corpo ispettivo sulle UTL (Unità tecniche locali) e, in generale, sugli interventi diretti e su quelli affidati a soggetti terzi (a cominciare dalle agenzie del sistema ONU e relativi *Trust Funds*). Si è cercato di porre rimedio a questa lacuna in modo tardivo, negli anni Novanta, e in modo non del tutto soddisfacente.

Nell'ipotesi di un'Agenzia concepita come stretto esecutore dell'indirizzo politico (una sorta di dipartimento incardinato nel Ministero degli affari esteri), il profilo del capo dell'Agenzia non potrà essere né troppo alto né troppo basso. Esso dovrà avere un bagaglio di competenze tecniche adeguate al ruolo, ma anche riconosciute capacità diplomatiche e di coordinamento sia all'interno, sia nei confronti della struttura ministeriale di riferimento. Per adeguare quest'ultima alle nuove esigenze, il Ministero degli affari esteri dovrà provvedere ad integrare tutte le funzioni di cooperazione internazionale, ispirandosi anche all'importante precedente

messo in atto al Quai d'Orsay. La rappresentatività dell'Agenzia in campo internazionale dovrebbe essere assicurata da diplomatici di rango adeguato, con compiti di *liaison officers*, in uno schema che salvi la coerenza complessiva e l'unitarietà dell'azione italiana.

È pertanto da prevedere una componente diplomatica a tutti i livelli del futuro assetto organizzativo della cooperazione: sicuramente ai gradi iniziali della carriera (qui noi ci facciamo interpreti di un'esigenza diffusa come sindacato tra i giovani che accedono alla carriera per concorso), per un percorso di formazione funzionale ai successivi adempimenti nei paesi d'intervento. L'Italia ha sedi diplomatiche in paesi d'intervento nei tre quarti del totale della sua presenza all'estero, quindi la cooperazione è un argomento che deve essere trattato in queste sedi a livello diplomatico.

Devono essere offerte opportunità anche ai diplomatici di grado superiore, con nuovi e adeguati meccanismi di distacco, anche al fine di partecipare nel modo più proficuo ai programmi o ai progetti di assistenza, quali ad esempio quelli per il rafforzamento istituzionale finanziati dall'Unione europea in favore dei paesi candidati o potenzialmente tali (nel quadro dello strumento di assistenza pre-adesione, IPA – *Instrument for Pre-Accession Assistance*), oppure in favore dei paesi che beneficiano del nuovo strumento di partenariato e vicinato, noto con la sigla inglese ENPI (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*). Tali esperienze professionali dovrebbero essere accompagnate dall'offerta di incentivi alla specializzazione nell'ampio ventaglio delle materie dell'aiuto pubblico allo sviluppo e da un loro adeguato riconoscimento ai fini dello sviluppo della carriera professionale.

La legge di riforma deve prevedere senza lacune una fase di transizione ordinata dal sistema attuale di gestione a quello futuro, salvaguardando la continuità degli interventi in corso. Non sarebbe, infatti, né corretto né proficuo impostare un certo tipo di politica italiana in un paese o in un'area geografica, e poi smentirsi adottando azioni di cooperazione che vadano in una diversa direzione o che seguano diversi presupposti. Pertanto, il messaggio centrale del nostro sindacato, già emerso nel corso del convegno congiunto con le associazioni sindacali di magistrati e prefetti, tenutosi a Roma il 3 ottobre scorso, sotto l'alto patronato del Presidente della Repubblica, è il seguente. Spesso la pubblica amministrazione italiana – mi sembra di riprendere le parole che il presidente Dini ha pronunciato poc'anzi – è stata accusata di scarsa propensione al coordinamento: non pregiudichiamo uno dei casi in cui questo coordinamento è invece ancora presente, in una fase in cui il Ministero affari esteri è impegnato a riproporre la sua fondamentale funzione al servizio di una migliore e più efficace proiezione internazionale dell'Italia.

Concludo richiamando l'indagine conoscitiva sulla politica della cooperazione allo sviluppo e sulle prospettive di riforma della relativa disciplina svolta da codesta Commissione. Al riguardo avremmo un'osservazione. Nell'ambito dell'indagine che la Commissione aveva stabilito di avviare all'inizio dell'anno erano stati previsti eventuali sopralluoghi per studiare la disciplina e l'esperienza realizzata in alcuni paesi dell'Unione eu-

ropea e in ambito OCSE. A tale riguardo, ci permettiamo di osservare che non viene menzionata l'esperienza della Norvegia, paese non certo di secondo piano tra i donatori in ambito OCSE; paese che nella cooperazione ha sempre visto un cardine della sua politica estera e, in definitiva, del suo modo di relazionarsi con il resto del mondo.

Non vorremmo, infatti, che l'assenza di riferimenti alla Norvegia riflettesse una scelta di esclusione *a priori*. Analoga omissione l'abbiamo notata nello studio comparativo svolto dal Ministero dell'economia e delle finanze a metà del 2007, impostato su una selezione – in questo caso sì – *a priori* del modello dell'Agenzia, dove ci si è limitati ad esaminare tre sole esperienze europee: Francia, Regno Unito e Germania, paesi che presentano similitudini rispetto all'esperienza italiana, ma anche significative e spesso profonde differenze sul piano delle rispettive vicende e prassi istituzionali.

Noi riteniamo invece che l'approccio conoscitivo ad una questione così importante non debba riflettere delle scelte *a priori*, come se si volessero conoscere soltanto quelle esperienze altrui mirate a corroborare una nostra scelta politica predeterminata. È noto che la Norvegia è passata attraverso l'esperienza dell'Agenzia (la NORAD) per poi rivedere radicalmente il suo modello, giungendo, già da alcuni anni, alla determinazione di ricondurre le attività di cooperazione al Ministero degli esteri, senza per questo sopprimere l'Agenzia, ma anzi lasciandole importanti compiti nel settore della formazione, nell'aggiornamento professionale e nella gestione del personale di cooperazione.

Pertanto, al fine di rendere l'indagine più completa ed obiettiva, la nostra raccomandazione alla Commissione è quella di includere un attento studio del caso norvegese, per comprendere le ragioni che hanno portato alla revisione del suo modello organizzativo e se queste ragioni attengano unicamente al caso di Oslo ovvero siano comuni agli altri due maggiori donatori nordici: Svezia e soprattutto Danimarca. Siamo convinti che così facendo ne sarebbe fortemente rafforzata la credibilità dell'indagine stessa. Avrei altre raccomandazioni specifiche, ma credo che il tempo a mia disposizione sia esaurito. Siamo naturalmente pronti a rispondere a vostre eventuali domande.

PRESIDENTE. Ringraziamo il presidente Granara per le osservazioni che ha svolto sul testo, che sono onnicomprensive e che focalizzano l'attenzione sul funzionamento di questo nuovo strumento che il Ministero ha proposto con un disegno di legge delega, che si basa sulla concentrazione di tutte le attività di cooperazione, non solo del Ministero degli affari esteri, ma anche degli altri Ministeri, in coordinamento con le attività svolte dagli enti locali. Tutto ciò porta naturalmente alla predisposizione dello strumento del Fondo unico, che evidentemente, insieme all'Agenzia, costituisce un aspetto centrale un po' controverso, di cui occorrerà valutare il funzionamento. Lei ha parlato anche del corpo degli esperti, su cui faremo qualche commento successivamente.

GRANARA. Su due punti che lei, signor Presidente, ha toccato nella sua introduzione, cioè sulla necessità di interpretare competenze trasversali, come nel settore ambientale e in quello della cooperazione decentrata, lascerei la parola ai miei colleghi.

SFARA. Signor Presidente, prendo la parola in quanto la mia attività di servizio alla Farnesina in questo momento è proprio quella di garantire un coordinamento delle iniziative di cooperazione attinenti alle materie ambientali; ne parlo all'indomani della lunga e complicata Conferenza sui cambiamenti climatici che ha avuto luogo a Bali e che si è conclusa, fortunatamente, con un esito condiviso, con un consenso che ha lasciato emergere alcuni aspetti rilevati nel dibattito, nella presentazione del presidente Dini e in ciò che normalmente è percepito dall'opinione pubblica. Ciò dà la dimensione del carattere onnicomprensivo, trasversale e via via più importante per l'attività di politica estera dei paesi della cooperazione nel settore ambientale, e specificamente in quello del cambiamento climatico, che comporta a cascata una serie di interventi e di problematiche collaterali.

Uno dei punti sui quali forse più difficile è stata la fase negoziale (che si è comunque conclusa con un riconoscimento della sua importanza) è quello riguardante la necessità che i paesi in via di sviluppo possano contare sul contributo attivo e sull'apporto in termini finanziari, di capacità e di tecnologie da parte dei paesi sviluppati, in riconoscimento del principio delle comuni ma differenziate responsabilità nelle questioni relative al cambiamento climatico. Si tratta di un argomento estremamente importante, al punto che personalmente ritengo che, quando si parla di cooperazione allo sviluppo, bisognerebbe cominciare ad introdurre l'espressione di «cooperazione allo sviluppo sostenibile». Infatti, se da un lato è indubbio che il sacrosanto diritto dei paesi in via di sviluppo a svilupparsi deve ricevere il sostegno e l'apporto dei paesi sviluppati, è altrettanto indubbio che, se il modello di sviluppo che questi paesi assumeranno non sarà orientato secondo criteri di sostenibilità, esso finirà per diventare una bomba a tempo che potrebbe causare una conflagrazione della capacità di convivenza sul pianeta. Sviluppo e cooperazione allo sviluppo, quindi, come elemento dello sviluppo sostenibile.

Quali sono i temi che riguardano la cooperazione allo sviluppo sostenibile? Praticamente tutti: temi di carattere finanziario, economico, tecnico, scientifico, ma anche strettamente politico, se si pensa che uno degli argomenti fatti valere dal Governo e dalla classe dirigente australiana nei confronti degli innumerevoli piccoli Stati insulari del Pacifico, alcuni dei quali rischiano di essere sommersi a causa dell'elevazione della temperatura media, è quello di trarli in salvo attraverso un'operazione internazionale di *rescue*, che loro pensano di poter fare in tempi relativamente brevi.

Non è il caso di discutere ora della fattibilità tecnica dell'operazione; ma l'ipotesi stessa che delle popolazioni radicate da una storia pur sempre millenaria possano essere trasferite e messe in salvo è un tema di carattere politico fondamentale, da affrontare con la necessaria sensibilità e, indub-

biamente, comprendendo un ventaglio di opzioni molto vasto. Se parliamo di cooperazione ambientale, come si fa a non considerare che questo è un ingrediente fondamentale nella proiezione esterna di un paese? Noi, che rappresentiamo un corpo di funzionari che da molto tempo ha costituito il nucleo e il nerbo della proiezione esterna del paese, riteniamo di avere titolo ad essere tra i gestori, cioè tra coloro che, sulla base delle direttive che provengono dal Governo e dal Parlamento italiano, attuano la politica estera che si incarna in questi elementi. Questo vale per l'ampio settore delle tematiche ambientali, così come per ogni altro settore. Voremmo che alla carriera diplomatica, ed in senso più largo al MAE, fosse riconosciuto un ruolo di effettivo coordinamento. Le iniziative e le operazioni di cooperazione con l'estero sono in tale settore numerose e non sempre coordinate, con dispersione di energie e di risorse. Credo che i colleghi, per le parti che loro stessi hanno trattato, potranno esprimere idee simili illustrando la complessità e il fondamento delle nostre rappresentazioni sulla necessità di essere presenti in maniera significativa.

CACCIAGUERRA. Signor Presidente, vorrei aggiungere qualcosa a proposito della cooperazione delle autonomie locali (la cooperazione decentrata), che diventa sempre di più un tema innovativo e che costituisce al tempo stesso una sfida e un'opportunità per il *modus operandi* della nostra cooperazione e del Ministero degli esteri.

La cooperazione decentrata esiste ormai da quasi vent'anni, nel corso dei quali si è evoluta. Assistiamo oggi sempre più a fenomeni di concertazione e alla formazione di veri e propri consorzi tra le nostre Regioni, che avviano importanti programmi, talvolta anche sotto forma di cofinanziamento con gli stessi paesi donatori (penso al Brasile, con il quale si sta attivando un'importante iniziativa da parte della Regione Umbria, come capofila, e delle Regioni Toscana, Marche ed Emilia Romagna). Anche le città si proiettano sempre di più in consorzio nelle attività internazionali.

La caratteristica innovativa di tale fenomeno consiste nel fatto che le Regioni e le autonomie locali sono in grado di mobilitare le energie che nascono sul loro territorio a livello *multistakeholders* (le università, il settore privato, le ONG) e hanno un'idea sempre molto precisa del loro interesse regionale; non a caso, la cooperazione decentrata si definisce come una cooperazione non solo di sviluppo, ma anche e soprattutto di co-sviluppo, perché c'è l'idea, molto viva e sentita, di un ritorno sul territorio di queste attività. Piaccia o non piaccia, credo che tale modalità sia destinata ad estendersi anche nel campo della cooperazione tradizionale in senso ampio.

Vorrei aggiungere che le autonomie locali applicano già un'integrazione olistica delle attività di cooperazione. Certo, forse hanno una cooperazione più semplificata; però si occupano simultaneamente di sviluppo, di internazionalizzazione, di promozione economica, di aspetti migratori. Tra l'altro, come ho potuto vedere nei miei contatti, hanno formato una classe di funzionari estremamente competenti, esperti, preparati ed avvezzi a

seguire temi quali l'assistenza per le questioni che riguardano i fondi europei.

Dico questo perché sono profondamente convinto che l'esigenza di dialogare con attori sempre nuovi, in un'ottica di globalizzazione, ma anche di localizzazione accentuata (due concetti che sono speculari nell'epoca attuale), impone al Ministero degli esteri di essere sempre puntuale e presente come punto di riferimento. In ultima analisi, quello che viene richiesto al Ministero degli esteri è di offrire un quadro di riferimento. Devo dire che sempre più spesso le autonomie locali si sono rese consapevoli e si rivolgono a noi per questo. Si tratta quindi di una modalità che permette di fare sistema e che fa sistema.

Non vorrei dilungarmi oltre; sono naturalmente a disposizione per eventuali approfondimenti.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro Sfara e il consigliere Cacciaguerra. Effettivamente, questa attività di cooperazione svolta dagli enti locali, la cooperazione decentrata, deve trovare nel suo insieme, vista l'ambizione del disegno di legge delega che è stato presentato dal Governo, un coordinamento con l'intera attività della cooperazione. Questa è l'ambizione, non so realizzabile come, ma così dovrebbe essere, altrimenti non avremo mai una visione completa della cooperazione italiana.

TONINI (Aut). Ringrazio gli esponenti del sindacato dei dipendenti del Ministero degli affari esteri, sia per aver accolto il nostro invito all'audizione, sia per il contributo di alto livello che ci hanno portato, come del resto ci aspettavamo.

Mi permetto di chiedere ai nostri ospiti, come ho fatto anche con gli altri interlocutori che abbiamo cominciato ad audire, di proseguire questo colloquio nelle prossime settimane, proprio perché stiamo arrivando al momento delicato della stesura, più o meno definitiva, del testo, almeno per quanto riguarda questo ramo del Parlamento. Pertanto, tutte le osservazioni di carattere generale e le proposte puntuali di emendamento che presenterete saranno tenute in assoluta considerazione da parte nostra.

Con il consenso di tutta la Commissione, e successivamente del comitato ristretto, abbiamo deciso di collocare a questo punto dell'*iter* del disegno di legge le audizioni, proprio per dare ad esse un carattere il più possibile operativo ed incisivo sul testo.

Naturalmente, come potete immaginare, le considerazioni che saranno avanzate dai vari auditi saranno diverse e alcune anche in contraddizione tra loro; tuttavia, nell'insieme, potremo acquisire una consapevolezza più approfondita della normativa che stiamo elaborando e della materia così complessa che questo testo vorrebbe almeno provare a regolamentare. Solo se collocata a questo punto dei nostri lavori, l'audizione può avere un impatto operativo; se invece l'avessimo svolta all'inizio dell'esame del provvedimento, avrebbe consentito solo un'infarinatura di carattere generale. Del resto, l'argomento non è nuovo, quindi la letteratura in proposito è ampia e abbondante. Volevamo invece che le audizioni si

svolgessero su un testo da poter anche criticare e migliorare con il vostro aiuto.

Abbiamo lavorato in questa Commissione cercando di valorizzare il più possibile quello che, nel linguaggio diplomatico, è conosciuto come il «metodo per consenso». Non è ordinario l'uso di questo metodo nel lavoro parlamentare, che di solito si basa invece sull'approvazione a maggioranza.

Tuttavia, ci sono due ragioni che ci hanno spinto in questa direzione. La prima è una ragione di fatto, l'altra è una scelta politica. La ragione di fatto sta nella nota situazione qui il Senato, caratterizzata da un equilibrio tra centro-destra e centro-sinistra, tra maggioranza e opposizione, che si verifica non solo in Aula ma anche nelle Commissioni. Per questo motivo, il modo migliore di procedere non è certo quello di andare avanti a colpi di forza.

C'è anche una ragione che potremmo chiamare di principio. Quella che stiamo esaminando è una materia fatta di regole, di procedura, che per di più insiste su un campo molto delicato come quello della politica estera, e quindi dell'immagine del nostro Paese nel mondo. Il combinato disposto di questi due aspetti, il fatto che si tratti di una materia di grandi regole per il Paese e per di più in un campo come quello della politica estera, consiglia, quasi a prescindere dai rapporti di forza, l'adozione di una procedura di tipo consensuale. In questi anni, si è verificata varie volte un'alternanza al Governo, e presumibilmente ciò si ripeterà anche in futuro. Quindi, a maggior ragione è importante che, sulla struttura fondamentale di una parte così importante della politica estera del nostro Paese, sulle regole che devono governarla, ci sia un consenso di fondo del Parlamento italiano, a prescindere da chi *pro tempore* in quel momento ha responsabilità di Governo.

Per questo motivo, abbiamo reagito con una certa energia, pur nel rispetto e nella comprensione delle ragioni del Governo, alla presentazione alla Camera di quell'emendamento che è stato richiamato dal presidente Dini, che rompeva questo incantesimo, cioè la ricerca di una soluzione comune e di una procedura consensuale, e la sostituiva con una procedura conflittuale, fra l'altro sull'aspetto più delicato della riforma, che – proprio come è emerso dai vostri interventi – è quello dell'istituzione dell'Agenzia. Quello è il punto sul quale stiamo ancora lavorando per affinare il testo, perché stiamo cercando, sulla stessa linea da voi esposta, un non facile compromesso: adottare uno strumento operativo, che pure è necessario per portare fuori dall'amministrazione la parte gestionale, senza però passare da Scilla a Cariddi. In sostanza, si vuole evitare di costituire un'Agenzia per esigenze di tipo gestionale che finisca per diventare una sede politica impropria, con il risultato di generare un dualismo politico, che determina un caso tipico di eterogenesi dei fini. Come tante volte succede a chi fa questo mestiere, prima ci si propone un'intenzione, poi si raggiunge un obiettivo opposto all'intenzione perseguita, nel senso che si produce di nuovo un dualismo politico, quando invece l'intenzione è lavorare per garantire maggiore unità.

In particolare, con l'apporto dei colleghi dell'opposizione, che hanno espresso rilievi molti critici su questo punto della proposta del Governo, stiamo lavorando per trovare una soluzione, una chiarificazione sulla stessa linea da voi proposta. Anche da questo punto di vista, garantiamo la massima apertura al vostro apporto molto puntuale, quindi terremo certamente conto di tutte le vostre osservazioni.

Un altro aspetto da considerare, meno centrale e tuttavia ugualmente rilevante, è quello della cooperazione decentrata. Questo tema è un elemento di novità rispetto alla legge n. 49 del 1987, perché nel frattempo l'Italia è cambiata: oggi potremmo quasi dire che la cooperazione, almeno quella fatta sui progetti, è prevalentemente decentrata, almeno dal punto di vista della quantità di progetti, visto che c'è un fiorire, a volte disordinato, di iniziative. Ci siamo ovviamente posti il problema di come mettere ordine senza mortificare l'autonomia. Tra l'altro, in un paese come l'Italia, sarebbe perfino velleitario immaginare una grida manzoniana che riporti all'ordine, provocando soltanto ulteriore disordine.

Abbiamo proposto, in questo testo, una procedura consensuale, fondata sull'assunzione di responsabilità pubblica da parte di tutti i soggetti, che forse è l'unica strada per arrivare a una regolazione dolce, per così dire, di questo comparto. È previsto un passaggio impegnativo e forte (del resto, questa è una scelta del Governo, dato che questa norma è presente nel disegno di legge delega d'iniziativa governativa), cioè la concertazione del programma triennale con la Conferenza unificata. L'unico parere vincolante previsto è quello della Conferenza unificata, perché negli altri casi si tratta di pareri obbligatori ma non vincolanti, come quello delle Commissioni parlamentari e quello della Consulta per la cooperazione, quindi delle ONG, degli attori della cooperazione.

Ripeto, l'unico parere davvero vincolante è quello della Conferenza unificata, naturalmente sulla base di un patto e, quindi, di un *do ut des*: lo Stato, come Governo, la valorizza al punto da consegnarle una doppia chiave, senza la quale non vi può essere il testo che il Ministro degli esteri porta al Consiglio dei Ministri, quindi le dà una corresponsabilità molto rilevante; in cambio, naturalmente, le chiede coerenza rispetto alle linee che ha concorso a determinare. L'obiezione che ci viene mossa più volte è che per l'eventuale mancata coerenza non vi è sanzione. In effetti, con l'attuale contesto costituzionale è difficile immaginare una sanzione.

Vi sono, tuttavia, due strumenti: uno è quello di cui all'articolo 12 del testo unificato, sulla cooperazione decentrata, in cui vengono definite le modalità con le quali devono essere realizzate le leggi provinciali e regionali in questa materia, in modo da chiarire qual è l'aspetto di principio che in questa potestà concorrente le Regioni e le Province autonome devono osservare e rispettare. Per altro verso, c'è l'obbligo di creare una banca dati, cioè di far conoscere a livello centrale, attraverso l'Agenzia, tutte le iniziative realizzate a livello decentrato. Può apparire — e forse lo è — un elemento minimale, tuttavia è importante, innanzitutto perché noi oggi non sappiamo quali e quante sono le iniziative. Non esiste alcun elemento di conoscenza e sappiamo che il primo fondamento del potere è la

conoscenza. Che il Ministero conosca ciò che si fa è il primo elemento per poter regolare questa materia e, ovviamente con uno strumento di pressione politica e istituzionale, per poter in qualche modo orientarla.

Questo aspetto presenta anche una rilevanza di tipo finanziario, perché venire a conoscere la quantità di risorse che a livello decentrato vengono destinate a questo scopo tra l'altro serve ad avere una visione più realistica della percentuale di Prodotto interno lordo che l'Italia destina a questo scopo. Non vogliamo ovviamente con questo addomesticare i nostri doveri e i nostri impegni, ma forse l'immagine dell'Italia, prendendo a base di calcolo soltanto la cooperazione internazionale, è distorta in negativo, perché ignora quest'altro filone, che probabilmente in nessun altro paese come nel nostro è così fiorente e così vivo.

Credo che abbia ragione – e con questo concludo – il presidente Granara sulla necessità di affinare il rapporto con l'iniziativa privata in questo campo. Indubbiamente questo è un tema molto delicato, perché bisogna evitare che i fondi già modesti della cooperazione allo sviluppo siano utilizzati per iniziative che si possono ben finanziare sul mercato. Bisogna, quindi, tutelare i fondi della cooperazione da incursioni che possono diventare improprie. Tuttavia, è anche vero che ci può e ci deve essere una forma di incentivazione per iniziative anche di tipo economico. Nei giorni scorsi abbiamo incontrato i rappresentanti dell'ANCE e delle cooperative, che naturalmente hanno fatto osservare questa incongruenza. Non è facilissimo, anche in questo caso, individuare una norma che salvi un ruolo senza renderlo improprio; tuttavia uno sforzo verrà fatto. Vi ringrazio ancora il per il vostro apporto.

PRESIDENTE. Sulla cooperazione decentrata mi domando spesso se gli enti locali hanno troppe o troppo poche risorse da dedicare. È un dubbio che abbiamo in molti: forse sono troppe.

MARTONE (RC-SE). Signor Presidente, è vero, abbiamo cercato di procedere per consenso, ma il punto sul quale il consenso ancora non è stato trovato è proprio quello dell'Agenzia e della collocazione del Fondo unico. La mia parte politica – lo dico chiaramente – pensa che l'Agenzia debba essere esterna, autonoma e che debba gestire i fondi. Ciò non toglie che è importante avere un'interlocuzione, per capire quale può essere un punto di ricaduta che può soddisfare alcune delle esigenze condivise, come quella, ad esempio, di garantire massima coerenza rispetto al sistema di cooperazione, o quella di riconoscere comunque la centralità del Ministero degli affari esteri. Questo è assolutamente fuori discussione. Anzi, nel corso della discussione in comitato ristretto abbiamo più volte tutti concordato sulla necessità di far sì che dal Ministero degli affari esteri possa partire l'*input* politico che poi metta a norma tutte le espressioni che l'Italia ha a livello internazionale.

Sono preoccupato non solo dal punto di vista gestionale, ma anche da quello di indirizzo di *policy*; spesso ci capita di seguire i negoziati sul commercio internazionale che hanno come obiettivo quello della *poverty*

alleviation, cioè il *Doha Round*, oppure di verificare alcune posizioni assunte nel Fondo monetario internazionale e nelle banche multilaterali di sviluppo, e non abbiamo la capacità di comprendere da cosa siano ispirati, se siano compatibili o se rappresentino un avanzamento rispetto agli obiettivi prioritari di lotta alla povertà e di cooperazione allo sviluppo. Da questo punto di vista credo sia necessario assicurare massima coerenza.

Senza rivendicare le rispettive posizioni, vorrei sapere innanzitutto in cosa si differenzi, a questo punto, la vostra proposta di Agenzia rispetto all'attuale UTC. Mi sembra che mantenere un'Agenzia troppo snella dal punto di vista dell'autorità riconosciuta, che entra in concorrenza rispetto ad altri soggetti implementatori, non porti benefici rispetto al passato. Sarebbe solo una grande ONG pubblica, che rischia di competere con altri soggetti.

In merito alla questione fondamentale relativa alla coerenza gestionale, ritengo che il Fondo unico dovrebbe comprendere anche i fondi destinati alle banche multilaterali di sviluppo, proprio per consentire che esista questa coerenza di *policy*. Il problema è capire se mantenere questo Fondo unico dentro la Farnesina alla fine sia credibile per quanto riguarda la volontà politica del Ministero dell'economia di cedere sovranità su questi fondi. Pensiamo che un'Agenzia esterna sia utile anche perché potrebbe essere vista come un *primus inter pares*, al quale i vari Ministeri che oggi hanno competenza frammentaria rispetto alla cooperazione internazionale possano in parte cedere sovranità.

Questo non significa che l'Agenzia debba essere sganciata politicamente dal Ministero degli affari esteri. Pensiamo che potrebbe essere utile pensare a un direttore esecutivo dell'Agenzia che sia una figura di diplomatico, come voi avete già specificato, e che l'Agenzia possa avere un *board*, alla testa del quale vi sia il Vice Ministro alla cooperazione. L'accordo che abbiamo avuto fino a quel punto prevede addirittura che il piano strategico triennale sia elaborato dalla Farnesina, con un ruolo importante dei diplomatici, la cui centralità non può non essere riconosciuta.

In merito all'aspetto esecutivo, pensiamo che sia utile avere uno strumento esterno, con autonomia gestionale, che però non si muova per conto proprio e non contraddica le linee strategiche di politica estera, che abbia un sistema di *governance* chiaro e trasparente e che possa essere strumentale rispetto ad un'esigenza da tutti condivisa, cioè quella di regolare, sistematizzare e rendere omogenea la gestione di tutti quei fondi destinati alla cooperazione, che invece oggi sono anche dirottati altrove. La questione del Ministero dell'ambiente, ad esempio, è fondamentale; non vorrei ora aprire un altro capitolo, ma mi rendo conto che si tratta di un'esigenza condivisa da tutti. A nostro parere, probabilmente questa esigenza può essere maggiormente rafforzata immaginando uno strumento che non sia visto dagli altri Ministeri come esclusiva espressione di un solo Ministero, ma che sia un soggetto riconosciuto da tutti come terzo, nel quale, allo stesso tempo, il Ministero degli affari esteri e la diplomazia possano rivestire un importante ruolo di indirizzo e di *governance*.

PRESIDENTE. Avete ascoltato un'opinione molto chiara che esiste nella nostra Commissione, proprio sul collocamento dell'Agenzia, vista l'ambizione di creare un Fondo unico. Se non vi fosse stata questa questione, che attiene a problematiche interministeriali, naturalmente il collocamento dell'Agenzia sarebbe stato più facile, come spiegava giustamente il senatore Martone. Sarebbe potuto rimanere quello che già è, con qualche modifica rispetto alla situazione attuale. La creazione del Fondo unico, che rappresenta l'ambizione di raggruppare tutti gli aspetti della cooperazione svolta dai Ministeri e da altri soggetti, fa emergere la questione di dove collocare l'Agenzia.

GRANARA. Signor Presidente, ci rendiamo conto che la questione della collocazione del Fondo unico è spinosa e controversa. Noi stessi non abbiamo una ricetta da offrirvi, quantomeno non la ha il sottoscritto; non posso parlare a nome di colleghi che non sono presenti e che potrebbero avere argomenti più articolati dei miei. Forse chi siede vicino a me potrebbe fornire un elemento a questo riguardo.

In riferimento alla sua osservazione circa un'Agenzia che, nella nostra ottica, verrebbe ad assumere i connotati di una grande ONG pubblica e nulla più, probabilmente si tratta solo di una questione di definizione. Credo infatti che l'approccio migliore in questo caso sia proprio quello di un pragmatismo all'insegna dell'evoluzione e dell'adattamento delle nostre istituzioni al contesto internazionale globale in cui siamo chiamati ad operare, con un occhio all'armonizzazione delle politiche di cooperazione. L'Italia si fece promotrice, nel 2003, di un'importante Conferenza a Roma su questa materia, riscontrando poi una difficoltà operativa ad essere conseguente; essendo stato capufficio alla cooperazione prima del semestre di presidenza, ricordo le difficoltà incontrate nel riunire tutti quanti per discutere di come fare il primo passo per essere conseguenti con gli enunciati proposti nella Conferenza dell'anno prima. La nostra è essenzialmente una posizione di consapevolezza dell'esperienza storica.

Se può servire a qualcosa l'aneddotica personale, ho iniziato la mia carriera all'estero in una sede importantissima per la cooperazione come Maputo in Mozambico, alla metà degli anni Ottanta (dalla fine del 1984 alla metà del 1988). Lavoravamo ancora sulla base della legge n. 38 del 1979; come terzo funzionario dell'ambasciata, ero di fatto l'unità tecnica, perché non era prevista neanche questa strumentazione. C'erano degli esperti in missione, con una certa farraginosità nelle loro *job description* previste da Roma; il mio compito era quello di adattare tutto sulle esigenze della realtà locale. Di colpo ci siamo trovati ad avere a che fare, senza strumenti e passivamente, con la realtà del Fondo aiuti italiani (FAI), con delle modalità di intervento completamente avulse dalla normale prassi ministeriale di attenzione alle situazioni di compatibilità sul terreno, alle sensibilità locali e a non far prevalere in modo smaccato interessi imprenditoriali precisi (che, talora, miravano ad ottenere addirittura forniture di beni e strumentazioni che spesso la controparte locale non richiedeva, creando imbarazzi politici a livello di ambasciata). La sensa-

zione, da parte del nostro Governo di accreditamento, era di avere a che fare con due Italie, che non trovavano un momento di sintesi coerente; ne derivava, fondamentale, anche del discredito. In fin dei conti i nostri amici mozambicani sapevano che noi eravamo il Paese che aveva portato loro due grandissime dighe, una delle quali ha regolato una volta per tutte il rischio di siccità e quello opposto di inondazione, dando stabilità all'erogazione idrica di tutta l'area metropolitana di Maputo; l'altra diga, per finalità agricole, forse non è stata sfruttata al massimo delle sue potenzialità, ma è stata anch'essa molto importante. Quindi in qualche modo ci perdonavano. Ma vent'anni dopo, in un contesto completamente diverso, dove gli stessi fondi a disposizione per l'aiuto pubblico allo sviluppo sono fortemente diminuiti, il criterio della coerenza e della qualità della spesa è una cosa che ci riguarda tutti. Noi, come Ministero degli esteri, non vogliamo impartire lezioni a nessuno; la qualità della spesa è uno dei punti che cerchiamo di difendere come sindacato responsabile di un Ministero che deve dare l'esempio anche agli altri su come spendere meglio i propri denari nell'attribuzione di personale, nel trasferimento di personale all'estero e nella semplificazione delle procedure amministrative (che comportano dei costi per il fatto stesso di essere lente e improbabili). Non abbiamo quindi raccomandazioni specifiche da avanzare su questo piano.

Una nota di cautela può venire da parte nostra essenzialmente riguardo all'Agenzia esterna, che è la formula postulata da una componente politica del Senato. I nostri ambasciatori nei paesi in via di sviluppo, secondo noi, devono comunque poter esercitare una supervisione ed eventualmente un veto sui direttori degli uffici di cooperazione all'estero.

PRESIDENTE. Non ci devono essere uffici dell'Agenzia all'estero e non ci saranno, perché noi l'abbiamo escluso. È previsto solo che di tanto in tanto del personale dell'Agenzia si rechi in missione per l'esecuzione di opere infrastrutturali.

GRANARA. Chiedo scusa per l'imprecisione di linguaggio. Parlo di una forma di presenza di capi di unità tecniche locali potenziati nelle loro attribuzioni ed assimilati a quelli dell'agenzia britannica DFID (*Department for International Development*) o della tedesca GTZ, i quali, nei contatti che hanno avuto con molti di noi, ci hanno avvertito che, qualora non vi sia un buon rapporto con le ambasciate, il dualismo diventa inevitabile. Il fatto che l'articolo 14, comma 8, del testo unificato del disegno di legge di riforma della disciplina sulla cooperazione allo sviluppo escluda l'istituzione di strutture permanenti dell'Agenzia lascia comunque ben sperare che non vi sia la volontà del legislatore di creare questi dualismi. Credo che noi ci siamo pronunciati in modo netto su questo punto.

Per contro, come dicevo nel mio intervento iniziale, in un'ipotesi di agenzia leggera incardinata nel Ministero degli affari esteri con le modalità che abbiamo precisato e che riteniamo di riscontrare nell'attuale formulazione del testo unificato, è importante la valorizzazione degli esperti:

ci vuole un corpo ben identificato, che acceda alle sue funzioni attraverso un concorso pubblico. Se si parla di un'ottica evolutiva, è poi anche da rivedere l'attuale forma del contratto privato, che per noi è un po' incomprendibile, tenuto conto che gli esperti hanno grandi responsabilità nella gestione di fondi pubblici spesso di ingente entità. Pertanto, nell'ottica della creazione di un corpo di carriera, occorre rivedere tutti questi aspetti, in modo che sia assicurata la coerenza. Ciò sempre dal nostro punto di vista, che è quello di una carriera, nel senso che noi non rappresentiamo l'*establishment* del Ministero nelle sue funzioni; la nostra è l'opinione di diplomatici che hanno avuto a che fare con la cooperazione in un passato lontano o recente, che vi hanno a che fare adesso e non sentono il desiderio di liberarsene. Ritengono anzi di poter offrire un contributo, come fanno da trent'anni nel bene e nel male, con diversi livelli di assunzione di responsabilità, nel nome sempre dell'interesse generale del Paese.

PRESIDENTE. La ringraziamo per le sue osservazioni, presidente Granara.

Per quanto riguarda la questione degli esperti, evidentemente c'è bisogno di loro anche nell'Agenzia, ma essi non possono avere poteri decisionali, né esprimere pareri vincolanti. Questo è il difetto presente nella legge n. 49, che deve essere assolutamente rimosso, altrimenti sono gli esperti a decidere ciò che lo Stato deve fare o non fare. Questo non è assolutamente accettabile.

Come ha detto il relatore, è nostro interesse e desiderio riascoltarvi nuovamente, nel prosieguo dei nostri lavori, a partire dall'inizio del nuovo anno.

Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta

I lavori terminano alle ore 13,25.

