



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 23

COMMISSIONI CONGIUNTE

3^a (Affari esteri, emigrazione) del Senato della Repubblica
e
III (Affari esteri e comunitari) della Camera dei deputati

AUDIZIONE DEL MINISTRO PER LA COOPERAZIONE
INTERNAZIONALE E L'INTEGRAZIONE ANDREA RICCARDI
SULLE LINEE PROGRAMMATICHE

29^a seduta: mercoledì 25 gennaio 2012

Presidenza del presidente della 3^a Commissione del Senato
della Repubblica DINI

I N D I C E

**Audizione del ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione Andrea Riccardi
sulle linee programmatiche**

* PRESIDENTE	Pag. 3, 10, 17
EVANGELISTI (<i>IdVD</i>), <i>deputato</i>	10, 15
* RICCARDI, <i>ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione</i>	3, 11
* MANTICA (<i>PdL</i>), <i>senatore</i>	11
TEMPESTINI (<i>PD</i>), <i>deputato</i>	10
TONINI (<i>PD</i>), <i>senatore</i>	10, 13
* VERNETTI (<i>Misto-ApI</i>), <i>deputato</i>	16

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 del Senato della Repubblica: Coesione Nazionale: Grande Sud-SI-PID-Il Buongoverno: CN:GS-SI-PID-IB; Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; Per il Terzo Polo (ApI-FLI): Per il Terzo Polo: ApI-FLI; Unione di Centro, SVP e Autonomie (Union Valdôtaine, MAIE, Verso Nord, Movimento Repubblicani Europei, Partito Liberale Italiano, Partito Socialista Italiano): UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS; Misto-Partecipazione Democratica: Misto-ParDem; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-P.R.I.

Sigle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati: Popolo della Libertà: PdL; Partito Democratico: PD; Lega Nord Padania: LNP; Unione di Centro per il Terzo Polo: UdCpTP; Futuro e Libertà per il Terzo Polo: FLpTP; Popolo e Territorio (Noi Sud-Libertà ed Autonomia, Popolari d'Italia Domani-PID, Movimento di Responsabilità Nazionale-MRN, Azione Popolare, Alleanza di Centro-AdC, La Discussione): PT; Italia dei Valori: IdV; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MpA-Sud; Misto-Liberal Democratici-MAIE: Misto-LD-MAIE; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Repubblicani-Azionisti: Misto-R-A; Misto-Noi per il Partito del Sud Lega Sud Ausonia: Misto-NPSud; Misto-FareItalia per la Costituente Popolare: Misto-FCP; Misto-Liberali per l'Italia-PLI: Misto-LI-PLI; Misto-Grande Sud-PPA: Misto-G.Sud-PPA.

Interviene il ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione Andrea Riccardi.

I lavori hanno inizio alle ore 14,35.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione Andrea Riccardi sulle linee programmatiche

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del Ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione sulle linee programmatiche.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e della trasmissione radiofonica e satellitare del Senato e che la Presidenza ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il seguito dei lavori.

Professor Riccardi, le Commissioni congiunte 3^a e III del Senato della Repubblica e della Camera di deputati le danno un cordiale benvenuto, liete di poterla ascoltare nella sua qualità di Ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione sulle linee programmatiche per l'azione del suo Ministero.

Devo ricordare ai colleghi che la seduta dell'Assemblea del Senato avrà inizio alle ore 15,30; pertanto abbiamo a disposizione per i nostri lavori circa 55 minuti.

Lascio ora la parola al ministro Riccardi.

RICCARDI, *ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione*. Signori Presidenti, onorevoli senatori, onorevoli deputati, ringrazio del vostro invito che, come Ministro acerbo della cooperazione e dell'integrazione, mi permette di avviare un confronto. Considero questo momento un'opportunità preziosa per riflettere sul ruolo dell'Italia nella cooperazione, perché quest'ultima è uno degli elementi che definisce la credibilità del nostro Paese. Attraverso la cooperazione possiamo – o potremmo – incidere nelle dinamiche della globalizzazione.

Tante sono le sfide geopolitiche che l'Italia ha di fronte, dal completamento della stabilizzazione dei Balcani ancora fragili, ai mutamenti nel mondo arabo, alla tumultuosa trasformazione del continente africano.

Il turbine del cambiamento ci ha nuovamente investiti e vediamo anche come l'Italia e l'Europa, in uno scenario in cambiamento, contino di meno. Questo non vuol dire indulgere al pessimismo, ma occorre investi-

gare su quali sono le opportunità per il nostro Paese e se esista una «frontiera italiana» nella nuova collocazione del nostro Paese di fronte ai cambiamenti, che ci vedono vicini e forse al centro. Tali cambiamenti tra Mediterraneo e Africa potrebbero essere una risorsa e una *chance* per l'Italia.

È nostro interesse contribuire non solo allo sviluppo, ma alla nascita e alla rinascita della democrazia in alcuni Paesi; abbiamo la cultura e il *savoir-faire* necessari per accompagnare il nuovo protagonismo di società che cercano il loro posto nella storia.

È nostro interesse, per esempio, favorire l'evoluzione dell'Islam verso la democrazia e difendere le minoranze religiose, come quelle cristiane in Medio Oriente, come ricordato il 7 gennaio 2011 dall'onorevole Frattini nella lettera confermata dai Ministri degli esteri francese, polacco e ungherese indirizzata all'Alto rappresentante dell'Unione europea per la politica estera; lettera che insisteva sulla libertà religiosa e di espressione, ma anche sulla tutela delle minoranze cristiane. Questo in quanto i cristiani in quei Paesi occupano, in una democrazia in costruzione, il posto dell'altro.

Dobbiamo cooperare per sostenere il vivere civile plurale in società squilibrate (come l'Iraq) o in bilico (come il Libano).

Il Mediterraneo può tornare ad essere un luogo d'intreccio di opportunità, come è stato in passato, e l'Africa può essere un continente dove investire e non solo un serbatoio di immigrazione.

Allo stesso modo l'Italia deve continuare a battersi per la stabilizzazione dei Balcani, dove permangono molte tensioni. Più ad Ovest notiamo le grandi trasformazioni in America latina, che non si limita al gigante brasiliano.

Per venire al tema, questo panorama offre il quadro per situare le sfide a cui deve provare a rispondere la nostra cooperazione, che vive – ed è chiaro a tutti – un momento di crisi. Tale crisi ha radici lontane. Negli anni '80 eravamo attivi in tutta l'Africa e in gran parte dell'America latina, anche in sinergia con le imprese italiane. Era il tempo degli aiuti a pioggia, che abbiamo discusso e che erano discutibili, ma la cooperazione italiana godeva di legittimità politica e di bilancio. Dalla metà degli anni '90 l'aiuto pubblico allo sviluppo è diminuito.

La stagnazione e la diminuzione non hanno un colore politico: sono più di 15 anni che gli aiuti in rapporto al PIL superano a fatica lo 0,2 per cento, contro una media dei *partner* europei nello stesso periodo pari allo 0,38-0,4 per cento. Siamo ben lontani dall'obiettivo dell'aiuto pubblico allo sviluppo allo 0,7 per cento del PIL entro il 2015, deciso dal Consiglio europeo del 24 maggio 2005. Siamo lontani dagli *standard* che un Paese come il nostro dovrebbe avere e dagli obiettivi che l'Italia ha ribadito di voler rispettare anche nel documento del Consiglio europeo per gli affari esteri del maggio 2011.

Il profilo della cooperazione e il suo rilancio (è un'ovvietà che però conviene richiamare) sono fortemente limitati dalle disponibilità finanziarie. Nel 2010 abbiamo raggiunto un minimo storico (2,3 miliardi di euro) pari allo 0,15 per cento, finendo al penultimo posto nella classifica dei

Paesi donatori, davanti solo alla Corea. Per il 2012, a legislazione vigente, le previsioni sono di un ulteriore pesante ribasso: soltanto lo 0,12 per cento.

La realtà è chiara: nel triennio 2008-2011 la cooperazione ha registrato una riduzione maggiore tra quelle che hanno colpito le poste del bilancio dello Stato (meno 78 per cento). In termini assoluti, la stima dell'aiuto italiano per il 2012 si aggira a gennaio intorno ad 1,7-1,9 miliardi di euro, un ammontare apparentemente cospicuo, ma composto per il 70 per cento da contributi obbligatori all'Unione europea. Il nostro Paese si collocherà in tredicesima posizione tra i Paesi Ocse. Si tratta di un arretramento rispetto alla decima posizione del 2008.

Da qui partiamo per orientare le scelte, per trovare nuovi indirizzi, nuovi obiettivi, però – non nascondiamocelo – il *deficit* non è solo quello delle risorse ma anche quello delle idee. C'è bisogno di una visione strategica di lungo periodo.

Signor Presidente, vorrei sottolineare i costi della non-cooperazione italiana. Vi è il danno d'immagine per un Paese del G8, ma soprattutto una perdita della proiezione dell'Italia in vari Paesi: stiamo scomparendo da Stati dove l'aiuto era il canale finanziario principale della nostra presenza. Tagliare l'aiuto allo sviluppo significa incidere sulla posizione dell'Italia in ambito internazionale.

Per la Germania è stato stimato che, nel lungo periodo, per ogni dollaro di aiuto bilaterale, circa 1,20 dollari sono rientrati nell'economia nazionale.

Secondo i dati disponibili, all'inizio dell'anno in corso nella Tabella C della legge n. 49 del 1987 (relativi all'aiuto bilaterale) poco più di 80 milioni di euro saranno disponibili per la cooperazione a dono, cui vanno aggiunti i circa 70 milioni previsti dal decreto-legge sulle missioni internazionali e i circa 20 milioni resi disponibili dalla conservazione di residui di stanziamento. Con cifre così ridotte, è inevitabile che l'azione italiana sia da ridimensionare. In questo modo la cooperazione italiana si va rarefacendo. Negli ultimi tempi siamo passati da 35 a 21 Paesi prioritari. Sottolineo, come puro dato conoscitivo, che i Paesi prioritari della nostra cooperazione non sono quelli di provenienza dell'immigrazione in Italia. Ci troviamo pertanto in una situazione veramente difficile ed aggiungo che le iniziative triennali vengono ridotte ad un anno.

C'è poi il grande capitolo, a voi tutti noto, degli impegni finanziari multilaterali, che sono molto importanti. L'Italia ha la più alta quota di multilaterale sul totale dell'aiuto pubblico allo sviluppo (75 per cento nel 2010), proprio perché si tratta di una quota fissa. Anche se si notano due tipi: uno a carico del Ministero degli affari esteri per diverse centinaia di milioni di euro (impegni per il Fondo globale per la lotta all'AIDS e la Convenzione per l'aiuto alimentare); l'altro è costituito da circa 1,2 miliardi di euro di impegni verso banche e fondi di sviluppo, come risulta dalla relazione recentemente approvata dal Cipe.

È importante sottolineare come nel 2011 sia stato dato un segnale di volontà di mantenere gli impegni presi. È importante in tal senso dare at-

tuazione all'articolo 7 del decreto cosiddetto «Salva-Italia» e, in particolare, provvedere ad onorare l'impegno al pagamento degli aumenti di capitale presso le banche di sviluppo.

Per quanto riguarda il consenso degli italiani per la cooperazione allo sviluppo, si dice che nell'opinione pubblica italiana non ci sia una *constituency* favorevole all'aiuto allo sviluppo, come ad esempio in Gran Bretagna. In realtà, secondo i risultati del sondaggio dell'eurobarometro (novembre 2011), il 64 per cento degli italiani è favorevole ad aumentare la quantità degli aiuti, e addirittura il 22 per cento vorrebbe andare oltre le promesse.

C'è poi una capacità delle organizzazioni private di solidarietà internazionale di mobilitare e di raccogliere oltre 350 milioni di euro con il sostegno privato, anche se ultimamente abbiamo registrato delle flessioni, come nel caso dello *tsunami* in Giappone. Ma la globalizzazione dell'informazione rende da un lato l'opinione pubblica spaventata dall'aprirsi di scenari internazionali vasti e complessi, e dall'altra rende tutti consapevoli delle interconnessioni inevitabili tra il nostro Paese e il resto del mondo.

Vorrei soffermarmi rapidamente sulle ragioni del basso livello dell'aiuto pubblico allo sviluppo. Durante la crisi, i nostri *partner* europei e Ocse hanno agito diversamente da noi e in maniera meno drastica. Già oggi l'Italia da sola è responsabile del 43 per cento del ritardo europeo rispetto al raggiungimento degli obiettivi del millennio entro il 2015. Pur riconoscendo le gravi difficoltà economiche del momento, appare insufficiente considerare l'attuale congiuntura economica come l'unica spiegazione determinante per la crisi della cooperazione italiana. Il ridimensionamento della nostra cooperazione coincide anche con la prima massiccia trasformazione della legge n. 49 del 1987, avvenuta dal 1993 in poi.

La legge n. 49 è stata rivista e rimodellata tante volte; tanti aspetti importanti della costruzione, pur arcaica ormai della nostra cooperazione, sono stati modificati. Ne sono esempi la soppressione del Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo, del Comitato consultivo, della commissione ONG. Il risultato è stato una perdita di centralità autonoma della politica pubblica di cooperazione.

Ritengo che il testo della legge n. 49 del 1987 non sia più la disciplina organica della cooperazione italiana, se non per le implicazioni operative e istituzionali che discendono dagli articoli sull'apparato amministrativo della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, una struttura, per sua stessa ammissione, depauperata di parte del personale qualificato, malgrado il validissimo impegno del direttore generale Elisabetta Belloni. Oggi si tratta di riscrivere *ex novo* la disciplina legislativa della cooperazione internazionale dell'Italia. A tal fine, non farò mancare il mio impegno nello svolgimento dei lavori parlamentari, qualora ce ne fosse occasione e si manifestassero intenzioni in tal senso.

Occorre riflettere concretamente su ciò che è possibile fare. Fin dal 2004 la *peer review* tra pari del Comitato di sviluppo dell'Ocse raccomanda all'Italia di nominare un «referente politico esclusivo di rango ministeriale per la cooperazione allo sviluppo», che esiste in vari Paesi eu-

ropei. I miei uffici hanno calcolato, sulla base dei risultati del DAC (Development Assistance Committee), che la presenza di un Ministero o di un Ministro, quindi di un soggetto che rappresenti in modi differenti l'autonomia e l'interesse nazionale per la cooperazione, garantisca in media il doppio dell'aiuto pubblico allo sviluppo.

Del resto, un rilancio della cooperazione italiana è stato delineato sia dall'Ocse-DAC sia dal Parlamento, nel corso dell'attuale legislatura, con atti d'indirizzo approvati. Negli ultimi sette anni, il DAC ha suggerito all'Italia una lista di riforme di varia natura, tra cui: la nomina di un Ministro; una nuova disciplina legislativa; un maggiore coordinamento interministeriale; il rispetto degli impegni; il perseguimento degli obiettivi del millennio.

Penso che un Ministro per la cooperazione internazionale, malgrado i limiti di bilancio, possa rappresentare un'opportunità per un approccio più coerente. È mia intenzione valutare le possibili opzioni al fine di qualificare il profilo del nostro Paese ristabilendo l'indirizzo politico e il contributo di idee.

Come dicevo, nel corso dell'attuale legislatura il Parlamento ha approvato numerosi atti d'indirizzo: documenti che vanno considerati, insieme all'indagine conoscitiva del Comitato permanente per gli obiettivi del millennio, presieduto dall'onorevole Pianetta. Quest'ultimo ha riconosciuto le carenze della cooperazione italiana, soprattutto riguardo alla quantità dell'aiuto.

Un primo passo questo Governo credo che l'abbia compiuto portando a quasi il 5 per cento la parte di cooperazione contenuta nel decreto-legge sulle missioni internazionali. Le politiche di cooperazione devono rispondere efficacemente alle sfide della povertà e della globalizzazione. La vecchia idea di un mondo diviso in due, ricchi e poveri, ormai è entrata pienamente in crisi. Nuovi attori entrano nel tradizionale cartello dell'aiuto: Cina, India, Russia e Brasile. Lo abbiamo constatato, ad esempio, alla Conferenza di Busan, in Corea, dove si è creata una base nuova, su cui stiamo riflettendo, per la cooperazione allo sviluppo.

Penso che occorra concepire un piano di rientro graduale dell'aiuto pubblico allo sviluppo, perché queste insufficienze sono un limite all'immagine e al ruolo del nostro Paese. La cooperazione è uno dei principali elementi che qualificano uno Stato europeo sugli scenari internazionali.

Dobbiamo individuare un calendario pluriennale di incrementi graduali attraverso l'impiego di risorse del bilancio nonché altre entrate dedicate o innovative. In questo processo potrebbero trovare applicazione progetti innovativi, per esempio il contributo di solidarietà per i biglietti aerei, già presente in molti Stati, o altro. Ma è importante anche la chiarezza, cioè che l'Italia comunichi ufficialmente ai *partner* europei la difficoltà di raggiungere lo 0,7 per cento del PIL in soli tre anni (2015), in quanto l'aiuto italiano dovrebbe crescere annualmente del 114 per cento per circa 2 miliardi di euro. Credo che ci voglia chiarezza, ma anche un piano di rientro realistico e fattibile. Il Commissario europeo allo svi-

luppo, lo scorso aprile, ha auspicato che l'Italia raggiunga il livello dello 0,28 per cento.

Contemporaneamente è necessario un segnale finanziario a breve che concretizzi la volontà di rilancio. Per il 2012 sarebbe necessario individuare nuove risorse in Tabella C per segnare un'inversione di tendenza. Per il 2013 bisognerebbe approntare maggiori stanziamenti.

A tale fine, per permettere al Parlamento di capire di più e di orientarsi con trasparenza, è mia intenzione proporre la creazione di una tabella informativa, da realizzare con la Ragioneria generale dello Stato, da inserire nella legge di stabilità, dove riepilogare gli stanziamenti dell'aiuto pubblico allo sviluppo, in modo da offrire ai parlamentari una situazione aggiornata. Si tratta di un'informazione a mio avviso dovuta, che chiarifica quanto oggi è a disposizione.

Colgo, inoltre, l'occasione per fornire un aggiornamento delle risorse disponibili nel Fondo rotativo per i crediti di aiuto gestito da Artigiancassa, nell'ottica di una maggiore trasparenza. Al 31 dicembre 2011 nel Fondo rotativo vi erano circa 1,3 miliardi di euro, al netto delle approvazioni del Comitato direzionale non ancora autorizzate. Tuttavia, secondo gli ultimi dati disponibili, erano stati assunti impegni per la concessione di crediti di aiuto pari a poco più di un miliardo di euro, il che riduce i fondi disponibili. È mia intenzione promuovere una rivisitazione di tali impegni. Forse questo permetterà di liberare nuove risorse a credito.

Desidero chiarire che, nell'attuale situazione di finanza pubblica, non mi sembra opportuno trasferire risorse a credito trasformandole in doni. Ciò aumenterebbe l'indebitamento netto del Paese.

Avviandomi a concludere, vorrei affrontare succintamente il tema del doppio legame tra cooperazione italiana ed europea. Come ho detto, nel 2012 più del 70 per cento dell'aiuto pubblico sarà costituito da trasferimenti obbligatori alle istituzioni comunitarie. Il nostro aiuto è di fatto essenzialmente europeo. Mi chiedo però quale capacità abbiamo di influenzare le scelte comunitarie in proposito.

Una delle risposte su cui possiamo lavorare è quella di «fare sistema Italia», vale a dire di provare a mettere insieme le risorse presenti nel nostro Paese. Penso alla questione delle rimesse degli immigrati, che mobilitano oltre il doppio (4 miliardi di euro) dell'aiuto allo sviluppo totale.

La Presidenza G8 del 2009 ha colto questa complessità del sistema Paese con l'idea del «*Whole of country approach*», come l'insieme delle opportunità di sviluppo che un Paese può e deve garantire se gli attori si coordinano.

Insomma, il tentativo di «fare sistema» ha incontrato finora tante difficoltà. Gli strumenti della legge n. 49 del 1987 sono inadeguati. Occorre, dunque, che il soggetto pubblico recuperi capacità di fornire una cornice comune di riferimento.

Infatti, nonostante la titolarità del Ministero degli affari esteri, sono ormai dieci i Ministeri, più o meno, che si occupano di cooperazione: pensiamo al Ministero dell'ambiente, ma anche a quello della giustizia, dove

c'è un capitolo importante a questo livello, ossia l'aiuto ai sistemi giudiziari di tanti Paesi; pensiamo allo stesso Ministero dell'interno.

La cooperazione innerva tante politiche italiane e fa parte della proiezione dell'Italia nel mondo. Inoltre la cooperazione riguarda città, Regioni, comunità.

Nel 2010 è stato costituito un tavolo interistituzionale dal Ministero degli affari esteri e dal Ministero dell'economia e finanze, composto da vari rappresentanti di Dicasteri e categorie (ONG, fondazioni bancarie, sindacati e imprese), che ha lavorato alla stesura di un documento condiviso. Porto anche a vostra conoscenza (almeno è arrivata a mia conoscenza e ve la trasmetto) la richiesta che viene dal mondo delle ONG di maggiore semplificazione e trasparenza.

Insomma, a tutti i livelli c'è bisogno di una visione d'insieme sinergica, altrimenti rischiamo una cooperazione residuale (diciamolo anche in termini un po' rudi: se la cooperazione è residuale, alla fine si tratta di soldi sprecati) oppure una cooperazione totalmente eterodiretta, come contributo che l'Italia versa, perché l'Italia deve pesare di più nelle scelte internazionali su questo terreno.

La novità di un Ministero per la cooperazione è, a mio avviso (così io l'ho colta, così la vivo e in questo senso lavoro), la creazione di un soggetto capace di favorire le sinergie. Anche se non è ancora totalmente chiarito come noi potremo operare e quale sia il nostro spazio, credo che la creazione di questo soggetto sia un fatto che venga incontro all'elaborazione di una visione e di una sinergia.

C'è bisogno di maggiore coerenza nelle politiche. Per esempio, per quanto riguarda le rimesse degli emigrati, da un lato siamo stati capofila nell'ambito del processo G20 per la riduzione dei costi di trasferimento del denaro; dall'altro, nel settembre 2011 abbiamo introdotto un'imposta di bollo sui trasferimenti di denaro all'estero. Sono contraddizioni che nascono non solo dall'assenza di una visione, ma dalla mancanza di sinergia e coordinamento.

Concludo, e mi scuso se ho parlato troppo a lungo. Bisogna avviare un percorso solido per la nuova disciplina della cooperazione italiana. Non so se si potrà trasformare la legislazione, ma si dovrà introdurre un sistema di buone pratiche. A questo fine, sinergia e visione sono due elementi importanti.

Inoltre mi sembra sia necessario introdurre, su quello che si realizza e su come si spende, una cultura della valutazione. L'obiettivo di lungo periodo è di elaborare e attuare politiche pubbliche adeguate a rispondere alle nuove sfide globali e anche liberare la cooperazione dalla subalternità alle emergenze per operare su tempi lunghi. In questo senso parlavo di un piano di rientro.

Credo che un Paese come il nostro, non solo per questioni di immagine ma anche per questioni di responsabilità internazionali accresciute su uno scenario mobile e in movimento (ho parlato del Mediterraneo e dell'Italia), debba considerare il capitolo «cooperazione» in un modo nuovo. Infatti, si dà un contributo alla stabilizzazione di tanti Paesi, perché spesso

sviluppo e democrazia vanno insieme. Faccio notare – non ho il tempo di parlarne – come ci siano aspetti di cooperazione innovativa, come l'aiuto alle transizioni democratiche, ai sistemi giudiziari, ai sistemi di protezione civile, di lotta alla criminalità; come ci sia, per esempio, una cooperazione importante nella lotta alle tossicodipendenze.

Signor Presidente, onorevoli senatori, onorevoli deputati, sono ancora convinto, finché i fatti non mi smentiranno, che con uno sforzo comune si possa modificare un'immagine negativa e penalizzante della cooperazione, restituendo un pezzo di credibilità al nostro Paese. Bisogna ammettere, una volta per tutte, che certe cose non siamo in grado di farle; ma dobbiamo anche dire, allo stesso tempo, che è necessario far guadagnare maggiore spazio alla cultura e alla prassi della cooperazione nella visione del nostro Paese.

Vi ringrazio per l'attenzione. Sono disponibile a rispondere ai vostri eventuali quesiti.

PRESIDENTE. Ringraziamo l'onorevole Ministro per l'interessantissima presentazione sugli aiuti pubblici allo sviluppo, sulla nostra situazione attuale e sui possibili rimedi ai problemi esistenti.

Visto il notevole interesse della questione, signor Ministro, le rivolgo un'osservazione puntuale. Credo che lei e il Ministro degli affari esteri non dobbiate accettare che i pochi fondi a disposizione della cooperazione vengano distratti e portati a copertura di provvedimenti che nulla hanno a che fare con la cooperazione e con la politica estera.

TONINI (PD). Cosa che sta succedendo anche in queste ore.

PRESIDENTE. Questo succede perché quando la Ragioneria ha la necessità di reperire fondi, va ad intaccare le risorse, già poche, a disposizione della cooperazione. Il Governo non deve consentire che ciò avvenga; pertanto, mi auguro che sia lei che il Ministro degli affari esteri possiate spiegare al Presidente del Consiglio che bisogna evitare che questo accada.

EVANGELISTI (IdV). Dovremmo essere anche noi a farlo presente.

PRESIDENTE. Certamente, ma quando si tratta di reperire fondi la Ragioneria cerca di garantirne la copertura attingendo ai fondi della cooperazione.

TEMPESTINI (PD). Signor Presidente, intervengo per sottolineare il fatto che probabilmente dobbiamo prevedere una sospensione e poi ripresa dei lavori dell'audizione, perché nel poco tempo a disposizione i temi sollevati non potranno essere trattati.

PRESIDENTE. Mi auguro che il signor Ministro voglia tornare nelle nostre Commissioni al fine di continuare il confronto.

RICCARDI, *ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione*. Certamente, signor Presidente.

MANTICA (*PdL*). Signor Presidente, condivido la proposta avanzata dall'onorevole Tempestini, perché il Ministro ha sollevato questioni di grande rilevanza.

Vorrei far presente all'onorevole Ministro che la sensibilità che ha avuto su molti temi è condivisa da questa Commissione, che è stata impegnata per un lungo periodo sulla riforma della cooperazione, che peraltro pare che nessuno voglia. Le ragioni di ciò sono, a mio giudizio, estremamente semplici: lei le ha evidenziate ed io convengo con lei.

Desidero fare solo due premesse, per non alimentare illusioni sulla situazione. Lei ha parlato sostanzialmente di investimenti: in particolare, riguardo alla cooperazione della Germania, lei ha dichiarato che, per ogni dollaro di cooperazione, rientrano 1,20 dollari. È necessario superare la cultura del nostro Paese che vede nella cooperazione sostanzialmente «il dono» e che si illude di portare avanti tale politica con poche risorse o con poche attività. Ovvero, vorrei rivendicare all'autorità dello Stato una capacità di programmazione, di cultura e di investimento che spesso le iniziative di solidarietà, seppure numerose e generose, non riescono a raggiungere. Questa cultura «artigianale» del nostro Paese è all'origine di molte inefficienze. Probabilmente non si riuscirà mai a convincere nessuno che dare fondi per una pompa idraulica in Mozambico è molto importante, tuttavia se iniziative del genere fossero inserite in un piano italiano avrebbero un altro significato.

La seconda osservazione riguarda la questione dell'opinione pubblica. Se lei acquisisse i dati dal Ministero dell'economia e delle finanze vedrebbe che, da circa 15 anni, la percentuale della cooperazione oscilla sostanzialmente tra lo 0,10 e lo 0,20 per cento del prodotto interno lordo: molte formule di Governo sono cambiate, ma la percentuale è rimasta di fatto invariata. Nella cultura del dono è infatti ovvio che il dono si faccia quando ci sono i soldi, mentre quando non ci sono non lo si fa. Credo che anche l'opinione pubblica vada educata sul tema della cooperazione.

Visto che lei ha fatto riferimento al Cipe, desidero ricordare che la legge n. 49 del 1987 – certamente superata – prevedeva all'articolo 1 che il Ministro degli affari esteri fosse il regista delle operazioni di cooperazione. In seguito, la regia passò al Cipe per poi – come spesso accade – disperdersi. La questione che lei sta invocando è che in Italia bisognerebbe affidare ad un solo soggetto il compito di regista di queste operazioni. Altrimenti, come lei ha denunciato, la vera cooperazione la fa il Ministero dell'economia e delle finanze.

E questo è il vero problema: siamo di fronte a impegni obbligatori che secondo il Ministero dell'economia e delle finanze non si possono discutere; siamo di fronte ad enti, come ad esempio il Fondo monetario internazionale ed altri, che vedono nel Ministero dell'economia e delle finanze l'interlocutore diretto, nonché l'organo a cui tutti fanno riferimento.

È anche in questo atteggiamento, a mio avviso errato, che poi si ritrovano le tante questioni da lei menzionate. Si pensi a tutte le volte che abbiamo scoperto iniziative del Ministero dell'ambiente o del Ministero della giustizia che non erano note al Governo centrale o al Ministero degli affari esteri. Ad esempio, si ignorava totalmente l'apertura e l'esistenza di un ufficio di cooperazione dell'ambiente a Pechino: non farò nomi e cognomi, ma si trattava dell'allora direttore generale di quell'ufficio.

Il 1993 è un anno importante nella storia della cooperazione. È l'epoca di Tangentopoli e al Ministero degli affari esteri giunsero 64 avvisi di garanzia (a titolo informativo, si sono conclusi tutti con delle assoluzioni). L'allora ministro Andreatta prese una decisione comprensibile in quel momento storico, ma che oggi è la tomba della cooperazione: emanò una circolare che aboliva le autonomie contabili e finanziarie previste dalla legge n. 49 del 1987. Quest'ultima, vista la particolarità delle operazioni per la cooperazione, delle modalità di pagamento e l'impossibilità di chiedere garanzie ai Paesi in via di sviluppo come si possono chiedere alla Svizzera per fare un investimento finanziario, definiva alcune forme di autonomia sostanzialmente analoghe a quelle della Protezione civile di Bertolaso. La circolare dell'allora ministro Andreatta eliminò tali autonomie (a tale proposito, ci sarebbe da affrontare anche il discorso delle ONG, dei ritardi, delle complicazioni e quant'altro), è accaduto che al numero enorme di persone che devono sviluppare tali attività ne vanno aggiunte altre 80 che si occupano di cooperazione al Ministero dell'economia e delle finanze.

Credo che lei potrebbe porre all'attenzione del Governo due questioni. In primo luogo, bisognerebbe stabilire un punto di regia: pur lasciando inalterate le attuali operatività è necessario designare un regista responsabile (dunque non è necessario avere un Dipartimento con un portafoglio, ma una responsabilità politica di indirizzo). In secondo luogo, occorre ripristinare la situazione precedente alla citata circolare del 1993.

Inoltre, avendo avuto questa responsabilità per cinque anni, mi permetto di suggerire che forse si potrebbe fare qualche riflessione di aggiornamento anche in merito all'attività dell'Unità tecnica centrale (UTC) del Ministero degli affari esteri. Tale struttura è deputata a rilasciare le autorizzazioni sulle attività di cooperazione e risente dei problemi iniziali della citata legge n. 49, che nel 1987 fu un capolavoro, ma che oggi è assolutamente superata.

Credo che sia abbastanza divertente immaginare che abbiamo un ufficio tecnico centrale che rifà le valutazioni della FAO, dell'Unicef, dell'UNDP. Penso che si possa risparmiare tempo e forse essere un po' più veloci dichiarando che il parere è obbligatorio ma non vincolante.

Per quanto riguarda la regia, la circolare Andreatta e il ruolo dell'UTC, intanto si potrebbero consentire queste operazioni che chiedono solo volontà politica. Ritengo di poter dire, da parte del Popolo della Libertà, che lei troverebbe il massimo appoggio in questo tipo di attività.

Sul resto, credo invece che non si possa sfuggire alla riforma della cooperazione in senso globale, perché comunque viviamo in una cultura

antica. Senza fare particolare polemica, però, signor Ministro, in Italia abbiamo 170 ONG che fanno attività e che quindi sono anche molto deboli nel contesto europeo. Quando lei domanda come si faccia in Europa ad essere presenti, rispondo che forse bisogna esserlo con strutture come *Action Aid*, *Terre des Hommes*, *Médecins sans Frontières* che hanno una forza contrattuale a Bruxelles che le nostre piccole ONG non possiedono. Forse bisognerebbe immaginare come favorire la loro integrazione, il loro coordinamento. Sono certamente (ognuna di loro presa, per fatti storici e culturali) assolutamente rispettabili, ma dal punto di vista dell'efficienza sono una perdita. Noi competiamo sui mercati globali delle multinazionali con degli artigiani: pregevoli, ma questa è la realtà.

Però adesso credo che non si possa sfuggire ad una riforma sostanziale della cooperazione. Vi posso solo dire, per orgoglio personale ma anche per il presidente Dini, che in questa Commissione è stato fatto un grande lavoro di riforma che si è fermato nel 2008. Se vuole facciamo un'audizione con lei e con il collega Tonini, che con me è corresponsabile della stesura di quella bozza, per dirle che moltissime, se non quasi tutte le questioni che lei ha sollevato in qualche modo vi trovavano una soluzione, anche quella che concerne il Ministro. Lì non si parlava di un Ministro della cooperazione ma di un Vice Ministro degli affari esteri titolare però della cooperazione; quindi non è molto differente. Pertanto, c'è una base strutturale di ragionamento e da parte mia le posso dare la massima disponibilità al riguardo.

L'unica cosa che mi pare scorretta o che quanto meno non accettiamo è il tentativo – lo si vede nelle missioni all'estero – di inventare questa nuova cooperazione con i due Ministeri neanche di concerto: non ho ben capito, infatti, con quale criterio debbano collaborare. In Italia è pericolosissimo: già comandiamo in troppi e forse è meglio evitare questi doppi binari.

Sulla riforma diamo la massima disponibilità, come anche sulle modifiche alla situazione attuale. In questa situazione, però, cerchiamo di evitare di complicarci la vita e di creare condizioni di grande incertezza su chi poi deve decidere ed è responsabile.

TONINI (PD). Ringrazio anche io il Ministro per la sua presenza e per la sua relazione molto ampia, interessante, anche bella dal punto di vista del calore, della convinzione che bisogna mettere tanto più in un settore come questo. Faccio quattro considerazioni: la prima retrospettiva e altre tre guardando in avanti.

Per quanto riguarda la prima retrospettiva, a me non piace la propaganda: di solito riservo la maggior parte delle mie critiche (siccome lo vorrei perfetto) al mio partito piuttosto che a quello degli avversari. Però onestamente, tra i tanti difetti dell'ultimo governo Prodi non ci fu quello di aver trascurato la cooperazione allo sviluppo: infatti vi fu una vera e propria impennata nelle risorse e un impegno convinto nella legge.

Se il collega Mantica ed io abbiamo potuto lavorare in maniera impegnata in quell'arco di tempo fu anche perché per la prima volta il Go-

verno aveva assunto un'iniziativa. Lo dico in quanto, per arrivare ad un risultato anche di riforma legislativa, è determinante che i vari Ministeri arrivino ad un'intesa, ad un concerto, e quella volta il concerto ci fu su un'ipotesi di riforma. Questo – dato che oggi abbiamo parlato sempre di Europa – è un *acquis* italiano che vorrei non si perdesse: non tanto e non solo il lavoro parlamentare svolto, ma innanzitutto quell'allineamento dei pianeti che si verificò in quel momento e poi non più. Dovremmo quindi provare a non perdere questa acquisizione.

Passo alle tre considerazioni guardando in avanti.

La prima questione che il Ministro ha sottolineato, che condivido assolutamente, riguarda le priorità geografiche. Siccome il nostro è un Paese che ha evidenti limiti di risorse da impiegare, dobbiamo darci una gerarchia chiara e seria di priorità geografiche. Naturalmente quelle che ha indicato il Ministro mi convincono assolutamente: i Balcani, il Mediterraneo, l'Africa e uno sguardo all'America latina (anche perché quest'ultimo è un posto dove c'è tanta Italia e quindi c'è anche una nostra emigrazione, così come invece il Mediterraneo e l'Africa sono zone da dove viene l'immigrazione nel nostro Paese).

In secondo luogo, vi è il tema delle risorse. Anche a questo riguardo mi piace sottolineare un rilievo del Ministro: *pacta servanda sunt*; o impariamo a mantenere i patti impegnativi che facciamo oppure è meglio fare patti più realistici, più modesti. È meglio dire ai nostri *partner* che, date le nostre difficoltà, dobbiamo ridurre il *trend* dell'incremento delle nostre risorse, piuttosto che promettere la luna e poi presentarsi con un bilancio che taglia rispetto all'anno precedente.

Credo che dobbiamo rifare rapidamente uno schema di avanzamento realistico dei nostri possibili investimenti e su questo però dobbiamo essere rocciosi, nel senso che se promettiamo lo 0,10 per cento, dobbiamo dare lo 0,10 per cento; se possiamo mantenere di meno, dobbiamo promettere di meno: non si può andare avanti con un divario così ampio tra ciò che promettiamo e ciò che manteniamo.

Il terzo e ultimo punto riguarda la questione del «fare sistema». Siccome abbiamo poche risorse, non possiamo sprecarle e dobbiamo quindi ottimizzarle. Dobbiamo allora evitare che vengano ulteriormente saccheggiate e mi unisco all'appello del presidente Dini. In queste ore stiamo cercando di difendere con le unghie e con i denti questi 7 milioni che per l'ennesima volta si vogliono togliere al fondo generale degli esteri e che finiscono esattamente addosso alla cooperazione. Quando non si sa dove prendere i soldi, c'è sempre la cooperazione pronta a fornire qualche spicciolo, che sono spiccioli nel bilancio dello Stato, ma per la cooperazione costituiscono severi tagli di bilancio.

Quindi dobbiamo «fare sistema» con la riforma della legge n. 49 del 1987. Credo che ci siano tutta la possibilità e lo spazio per assumere un impegno serio in tal senso. Naturalmente la scelta del Governo Monti di individuare una figura di Ministro della cooperazione è un modello nuovo, diverso rispetto a quello che era stato immaginato nell'altra legislatura, quando avevamo lavorato sull'ipotesi del Vice Ministro degli esteri con

delega alla cooperazione. Su tali questioni bisogna essere laici e non innamorarsi ovviamente degli strumenti. Quello che conta è il fine. Il fine è che ci sia una figura nel Governo che abbia i gradi di Ministro o di Vice Ministro e non di Sottosegretario, che quindi possa essere presente in Consiglio dei Ministri e che sia il punto di raccordo, di coordinamento di tutti questi vari canali che poi alla fine vanno all'estero e che hanno bisogno di una regia unitaria. Questo mi sembra un punto assolutamente chiave sul quale avevamo lavorato e sul quale siamo assolutamente disponibili a riprendere l'impegno.

EVANGELISTI (*IdV*). Signor Presidente, ho molto apprezzato la relazione del Ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione, ed esprimo apprezzamento anche per il taglio e la sincerità di alcune informazioni. Del resto, per tre anni abbiamo presentato interrogazioni, atti di indirizzo e quant'altro per denunciare il continuo taglio di fondi alla cooperazione.

Oggi il Ministro ci ha riferito che il precedente Governo ha tagliato il 78 per cento dei fondi, che siamo penultimi tra i Paesi donatori e che dietro di noi c'è soltanto la Corea. Basterebbe sottolineare questi pochi dati per illustrare la situazione.

In questo scorcio di legislatura non credo che ci possa essere lo spazio, anche se mi auguro che non sia così, per tentare di riformare la legge n. 49 del 1987, che effettivamente, dopo 25 anni, forse ha bisogno di essere aggiornata, riveduta e corretta, anche per l'affacciarsi di nuovi soggetti tra i Paesi donatori, per il ruolo stesso dell'Unione europea, senza considerare la crisi di carattere internazionale.

In particolare, mi ha colpito ed ho apprezzato un passaggio della relazione. Mi riferisco alle indicazioni dell'Ocse e alla necessità di perseguire la coerenza tra azioni di politica estera e quella di cooperazione ai Paesi in via di sviluppo. È lo stesso principio a cui si attiene l'Unione europea, dopo il Trattato di Lisbona, in materia di commercio, energia, sicurezza, agricoltura, immigrazione, cambiamento climatico: sono tutti temi su cui si può davvero cercare il moltiplicatore di quei pochi spiccioli – chiedo scusa per l'espressione – rimasti nella disponibilità.

C'è un punto che va denunciato, e chiedo scusa al Presidente se prima mi sono permesso di interrompere il suo intervento in modo forse un po' rozzo. Volevo soltanto far presente che è necessario che anche noi, dalle Assemblee della Camera e del Senato e dalle Commissioni competenti, lanciamo un messaggio al Presidente del Consiglio; anche perché non si è ancora compreso bene quale sia l'assetto del nuovo Ministero e quale la suddivisione dei compiti. Visto che si è parlato, per quanto riguarda la cooperazione, anche di una cabina di regia unitaria, penso che bisognerebbe trovare l'occasione e l'opportunità per stabilire a quale Dicastero spetti la titolarità per sollevare le questioni di coerenza che ho ricordato prima.

VERNETTI (*Misto-ApI*). Signor Presidente, ho molto apprezzato anche io la relazione del ministro Riccardi e ne condivido le linee generali. Sono profondamente convinto che la cooperazione allo sviluppo sia una componente fondamentale della politica estera. Purtroppo, ereditiamo anni nei quali la progressiva riduzione della dotazione di risorse ha ridotto la credibilità e la capacità di azione, ma soprattutto ha determinato – lo ha ricordato anche il collega Tonini – una poco chiara definizione delle priorità geopolitiche. Questo, a mio parere, è il primo vero nodo.

Da un lato occorre recuperare risorse e fare in modo che non vengano ulteriormente ridotte, ma dall'altro è necessario definire con chiarezza la priorità, facendo delle scelte coraggiose coerentemente con le risorse a disposizione: a me pare che ci sia una naturalissima priorità che oggi è definita dai grandi mutamenti geopolitici del Mediterraneo e del Nord Africa. In queste aree non soltanto è utile, giusto e importante fare cooperazione allo sviluppo, ma è anche necessario, perché il Nord Africa e il Mediterraneo sono la naturale proiezione di una qualunque politica estera italiana. In questo senso, mi attenderei dal Ministro – ovviamente non esauriremo in questa seduta la nostra riflessione – non soltanto una ridefinizione delle priorità geopolitiche e quindi delle priorità geografiche, ma anche una definizione del merito dell'azione della cooperazione allo sviluppo. Perché con la disponibilità attuale delle risorse non possiamo fare tutto: la riforma della giustizia, i pozzi d'acqua, gli interventi contro la fame o le iniziative di sostegno alla transizione democratica.

Dobbiamo definire delle priorità. Nel settore della cooperazione penso che l'Italia possa trovare delle proprie specializzazioni che diano un'identità forte all'azione di cooperazione allo sviluppo. Ad esempio, ritengo che, pur considerate le molteplici difficoltà, l'azione sulla giustizia in Afghanistan – difficilissima, perché si trattava di mediare tra la *sharia* e il diritto europeo, che ha un'altra tradizione – è stato un fatto di grande interesse.

Penso che la trasformazione democratica che sta avvenendo nel Mediterraneo debba essere un altro terreno di impegno diretto del nostro Paese. Il Ministro ha opportunamente richiamato il tema della libertà religiosa. Ebbene, la tutela e la difesa della libertà religiosa, del pluralismo, dei valori e delle culture in Medio Oriente è una priorità per il nostro Paese. Ciò non soltanto per la tradizione cristiana di questi Paesi, e quindi perché vogliamo che le comunità cristiane che vivono in Medio Oriente da duemila anni non siano costrette a scomparire e ad emigrare, ma anche perché ritengo che dobbiamo difendere società pluraliste e multiconfessionali. Si potrebbero avviare dunque delle iniziative di cooperazione orientate sul tema dell'educazione al multipartitismo, alla convivenza civile e al consolidamento delle strutture democratiche: mi pare che questo sia un terreno sul quale l'Italia potrebbe impegnarsi in modo innovativo.

Colgo l'occasione per ricordare che, tra i vari tagli apportati, vi è anche il seguente: l'Italia dal 2008 non contribuisce più al Fondo della Nazioni Unite per la democrazia (United Nations democracy fund), una importante iniziativa delle Nazioni Unite che tra l'altro tenta di rendere mul-

tilaterale la questione della promozione della democrazia, che spesso è stata criticata come una scelta «unilaterale» dell'Occidente. Il contributo italiano era di circa due milioni di euro all'anno, ma dal 2008 siamo passati a zero: è un piccolo segnale e solleciterei il Ministro a verificare la possibilità di riprendere una presenza dell'Italia in tale ambito di azione.

Credo che dobbiamo approfondire l'utilizzo dei «crediti d'aiuto», uno strumento che ha un minore impatto sulla spesa corrente e che rappresenta uno strumento finanziario intelligente che potrebbe essere ulteriormente rimodulato, riutilizzato e ripensato.

PRESIDENTE. Ringraziamo ancora il ministro Riccardi per la sua disponibilità a tornare ancora nelle nostre Commissioni per rispondere ai quesiti posti dagli onorevoli deputati e senatori.

Rinvio dunque ad altra seduta il seguito dell'audizione del Ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione sulle linee programmatiche.

I lavori terminano alle ore 15,35.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

