

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori ANDERLINI, MILANI Eliseo, PASQUINO
e ENRIQUES AGNOLETTI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 3 GENNAIO 1985

Istituzione del servizio speciale per gli interventi straordinari e di emergenza

ONOREVOLI SENATORI. — La presentazione di questo disegno di legge, per il momento in cui avviene — dopo che il Governo ha, con un atto di vero e proprio arbitrio, trasformato in decreto-legge un testo faticosamente approvato dalla Camera dei deputati — assume purtroppo, al di là di tutte le buone intenzioni dei proponenti, un significato polemico.

In realtà non si può — nel dibattito culturale e politico sull'argomento — che essere polemici nei confronti di chi da qualche anno a questa parte ha fatto della questione agli aiuti al terzo mondo una vociferazione ossessiva priva di un qualunque retroterra culturale e politico, tale che — se accettata dal Parlamento — farebbe fare all'Italia, in fatto di rapporti coi paesi in via di sviluppo, un salto all'indietro di alcuni decenni.

Il tanto vantato progetto contro « la fame nel mondo », di cui il decreto governativo è l'ultima anche se non la peggiore espressione, ignora totalmente quel che a livello internazionale si è detto e scritto sull'argomento: dall'ONU, al rapporto Brandt, dalle elaborazioni e dalle richieste dell'UNCTAD, a quel che pubblicano da anni le riviste specializzate di tutto il mondo, per finire ai documenti della FAO e alla indagine conoscitiva che

sull'argomento il Senato della Repubblica ha ancora in corso.

Non è vero, anzitutto, che il decreto costituisca un nuovo stanziamento a favore dei paesi in via di sviluppo. In realtà si sottraggono 1.900 miliardi agli stanziamenti già in atto per gli aiuti pubblici e la cooperazione coi paesi del terzo mondo per destinarli ad aiuti ed interventi di emergenza in un contesto legislativo dove, come forse si poteva pensare di fare cinquanta anni fa e con una mentalità da associazione caritativa, ci si propone nientemeno che l'obiettivo di salvare « alcuni milioni di vite umane ».

In realtà vociferazioni e presunzioni di questo genere non tengono conto di alcuni elementi fondamentali che vale la pena di richiamare brevemente:

1) La morte per fame nel terzo mondo è il prodotto di una situazione generale che riguarda i rapporti tra i paesi poveri e i paesi ricchi del pianeta. Gli 800 miliardi di dollari di debiti dei paesi in via di sviluppo, con gli oneri di interesse che annualmente li gravano, hanno fatto sì che — incredibile ma anche incontrovertibile — nel 1983 il terzo mondo ha finanziato in maniera cospicua (molte decine di miliardi di dollari) lo sviluppo dei paesi ricchi.

Le ultime posizioni del FMI e della Banca mondiale (dove la volontà degli USA è preminente) non lasciano molto a sperare che nel prossimo futuro le cose cambino in misura significativa.

2) È provato che gli aiuti alimentari di emergenza (salvo casi particolari da valutare sulla base di dati oggettivi e di analisi scientificamente corrette) rischiano di produrre più guasti che benefici. Si può calcolare in maniera approssimativa che nel 30 per cento dei casi i prodotti regalati marciscono nei porti di sbarco e non è questo il peggiore dei casi. È capitato frequentemente che gli aiuti alimentari si ritrovino dopo poche settimane nei mercati neri dell'area che si voleva aiutare, a disposizione, evidentemente, di coloro che non sono proprio allo stremo delle forze. Nella più diffusa delle ipotesi, quella della distribuzione nei centri di un certa consistenza, questo tipo di aiuti ha incentivato e in gran parte prodotto il fenomeno più grave che si verifica in molti paesi del terzo mondo: l'affollarsi incredibile di milioni di ex contadini diventati mendicanti attorno ad alcuni centri urbani. L'aver introdotto in certe realtà nazionali la mentalità del mendicante, che vuole continuare a vivere a carico di altri, è il peggiore regalo che i popoli ricchi abbiano fatto a quelli poveri.

3) L'aiuto alimentare di emergenza è valido solo nei casi in cui talune calamità naturali (siccità nel Sahel, ad esempio) e talune forme di epidemia abbiano direttamente prodotto situazioni di carestia. È valido — anche in questi casi — solo nella misura in cui si inserisce in un contesto più generale di cooperazione allo sviluppo con i paesi e le aree interessate.

4) L'Italia è arrivata alla « cooperazione allo sviluppo » assai tardi. Solo nel '79 con la legge n. 38 si è dato un primo assetto alla materia. La legge ha funzionato male: le risorse sono state distribuite in troppi paesi, a pioggia; le solite pastoie burocratiche hanno impedito che le somme messe a disposizione venissero integralmente impegnate e tradotte in interventi; si denunciano (e varrebbe la pena di approfondire questo argomento) casi di scorrettezze anche gravi.

Tuttavia quella e non altra è la strada. Cooperazione allo sviluppo significa rendersi conto che al di là degli aiuti di emergenza ci sono altre e più importanti cose da fare.

In alcuni casi l'Italia le fa già. A Ouagadougou, nella capitale dell'Alto Volta, con una équipe di pochi specialisti e un impegno di qualche miliardo stiamo risolvendo il problema della malaria in quell'area. Quanti bambini abbiamo salvato dalla morte? Essi non entreranno nel computo dei milioni di poveri che Pannella vuole salvare dalla « fame ». Sempre nell'Alto Volta stiamo realizzando 150 pozzi capaci di dare ciascuno un certo respiro alla vita di una piccola importante area. Ogni pozzo (azionato a mano perchè non c'è energia elettrica e i motori a scoppio necessitano di carburante e di una assistenza che nessuno è in grado di dare), ogni albero piantato o salvato dal deserto che avanza, ogni piccola diga costruita per impedire che i due mesi di pioggia lavino il terreno bruciato dal sole negli altri dieci mesi dell'anno, ogni chilometro in meno che le donne saheliane riusciranno a risparmiare rispetto ai dieci che mediamente ogni giorno debbono fare per andare a prendere una brocca d'acqua, è un modo per aiutare i popoli del terzo mondo ad aiutarsi da sé.

Sta scritto del resto anche nei sacri testi del socialismo riformista italiano che « il riscatto del lavoro dei suoi figli opra sarà ». Tradotto nei termini della cooperazione allo sviluppo questo significa che dobbiamo aiutare i popoli del terzo mondo (e i loro governi) a percorrere col nostro aiuto la faticosa e lunga via dell'autosviluppo.

5) È da provincialotti sprovveduti — e tali sono apparsi alcuni dei protagonisti della vicenda « fame nel mondo » — pensare che l'Italia possa da sola affrontare seriamente il problema. I 2.000 miliardi di lire che forse riusciremo a spendere per gli aiuti al terzo mondo nell'85 sono solo un centesimo degli interessi che il terzo mondo pagherà in corso d'anno per i debiti contratti. È illusorio (o peggio?) pensare che dovremo avere da soli canali di distribuzione degli aiuti alimentari e sanitari di emergenza. Potranno essere attivati solo in casi particolari, obiettivamente e politicamente individuabili.

Per il resto è solo la scarsa provvista di cultura (o peggio?) di certi personaggi che continua ad ignorare che esistono canali internazionali di distribuzione che si chiamano Programma alimentare mondiale (PAM) dell'ONU, UNICEF od anche (particolarmente efficiente) la *Caritas internationalis*. Se si vuole fare sul serio anche in questo campo e non si va alla ricerca di facili effetti propagandistici, non c'è che da trasferire risorse ad alcune di queste organizzazioni sulla base di programmi concordati.

6) La cooperazione allo sviluppo, come ogni altra forma di intervento nei paesi del terzo mondo, deve collocarsi nel quadro della nostra politica estera. Non nel senso che l'Italia debba condizionare al « gradimento » dei suoi governanti e alle preferenze o discriminazioni delle sue scelte di politica estera generale gli aiuti ai paesi del terzo mondo. In realtà dovrebbe accadere perfettamente il contrario e cioè che la prospettiva e le condizioni necessarie per portare aiuti ai paesi e ai popoli più poveri del mondo nella varietà della loro collocazione in politica internazionale, debbono essi condizionare le impostazioni generali della nostra politica estera. Una idea guida già presente, purtroppo spesso solo formalmente, in tante delle nostre dichiarazioni ufficiali là dove si dice che un rapporto positivo coi paesi del terzo mondo è elemento costitutivo della nostra politica estera generale.

Queste considerazioni non hanno niente di originale. In sostanza ripetono, in forma forse anche sciatta ed affrettata, quel che la cultura più avanzata dell'occidente va ripetendo da anni e quello che al senso comune appare piuttosto evidente. Perché dunque ci si ostina tanto a volere altrimenti, a pensare a una specie di Zamberletti a livello mondiale capace di portare (magari con piccoli carri armati) alimenti e farmaceutici ai milioni di bambini che « muoiono di fame » nel mondo, dando del mondo, dell'Italia, dei paesi poveri e dei loro tragici problemi una visione che nel migliore dei casi definirei astrattamente moralistica e pericolosamente efficientistica?

Sono convinto che la classe politica italiana nel suo complesso (compresa l'opposi-

zione) è in grave ritardo su questi problemi. Non posso però pensare che *tutti* i promotori della iniziativa pannelliana ignorino la reale portata dei problemi di cui abbiamo parlato. La domanda allora è: perchè lo fanno? E la risposta non può che essere: perchè hanno ragioni diverse da quelle dichiarate.

In realtà sono convinto che il tentativo sul quale il Senato è chiamato a pronunciarsi ha molti punti di contatto con operazioni affaristico-clientelari tipo Federconsorzi degli anni cinquanta per quello che di deteriore quella istituzione ha introdotto nella vita politica italiana.

Pensavamo che l'Italia degli anni ottanta si fosse portata, col consenso di tutti, assai lontana dai « carrozoni » del tipo che ho ricordato. Questa è la prova alla quale il Senato è chiamato: dare la misura della distanza che ci separa da un passato che tutti consideriamo ormai lontano e superato.

Sono queste le ragioni che hanno consigliato di presentare alla attenzione dei colleghi il presente progetto di legge. Non c'è bisogno di esplicitarne la particolare articolazione perchè essa risponde esattamente nella sua stesura tecnica ai principi di cui abbiamo ampiamente parlato.

Va solo sottolineato, per concludere, il tipo di finanziamento che si propone. Il decreto governativo ha già avuto purtroppo il suo effetto pesantemente negativo: proponendo di sottrarre fondi (1900 miliardi) alla cooperazione allo sviluppo ha bloccato quasi tutte le iniziative in quello che deve restare il settore più importante. La nostra proposta è invece di destinare 1.500 miliardi di danaro fresco all'istituendo « servizio speciale per gli interventi straordinari e di emergenza » prelevandoli dal capitolo 6856 dove è collocata una posta (1.733 miliardi) che certamente non sarà utilizzata nel corso dell'85, vale a dire il ripiano dei debiti pregressi della Federconsorzi, di cui per la verità molti attendono ancora a più di 20 anni di distanza rendiconti corretti.

Danaro speso per l'emergenza, nell'ambito della politica di Cooperazione con i paesi poveri; mantenimento degli stanziamenti per il dipartimento: ecco, dal punto di vista finanziario, la sostanza della nostra proposta.

DISEGNO DI LEGGE
—**Art. 1.**

1. Con decreto del Ministro degli affari esteri è istituito un servizio speciale per gli interventi straordinari e di emergenza presso il Dipartimento per la cooperazione allo sviluppo.

2. Ad esso è preposto un funzionario di grado non inferiore a Ministro plenipotenziario.

3. Il Servizio speciale provvede a tutti gli interventi di emergenza effettuati nell'ambito della cooperazione pubblica italiana con i Paesi in via di sviluppo.

Art. 2.

1. Al Servizio è demandata, altresì, la definizione e l'attuazione di piani straordinari di intervento di carattere integrato e plurisetoriale, per fronteggiare situazioni di emergenza di particolare gravità e ampiezza che si determinino nei Paesi in via di sviluppo.

2. Qualora si tratti di piani straordinari che comportino, complessivamente, l'assunzione di impegni eccedenti il 10 per cento dei fondi stanziati nell'anno per l'aiuto pubblico allo sviluppo, il Ministro degli affari esteri ne sottopone previamente all'approvazione del Comitato interministeriale per la politica economica estera (CIPES) le linee di impostazione e le caratteristiche principali.

3. Il Ministro degli affari esteri o il Sottosegretario a ciò delegato riferisce trimestralmente al CIPES e al Parlamento in merito allo stato di attuazione di tali piani.

Art. 3.

1. Il responsabile del Servizio si avvale di un nucleo operativo istituito con il decreto

istitutivo del Servizio medesimo, composto da non più di 8 funzionari posti in posizione di fuori ruolo o comandati dai Ministeri degli affari esteri, della difesa, dell'agricoltura e delle foreste, della sanità, delle finanze, del commercio con l'estero e dal Ministro per il coordinamento della protezione civile.

2. Il nucleo assolve ai compiti operativi necessari per assicurare che le determinazioni assunte in materia di interventi straordinari e di emergenza ai sensi della presente legge siano attuate con il più appropriato e rapido concorso delle Amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici e privati chiamati alla realizzazione degli interventi medesimi.

Art. 4.

Avvalendosi del Servizio speciale per gli interventi straordinari e di emergenza, il Dipartimento provvede:

a) all'acquisto e all'invio, direttamente ovvero attraverso organismi nazionali e internazionali specializzati nel settore, di derrate e prodotti alimentari, nel rispetto delle abitudini alimentari della popolazione assistita; l'acquisto di tali beni sarà effettuato prevalentemente in Italia e, ove i prodotti non siano reperibili, all'estero, dando la precedenza agli acquisti nei Paesi in via di sviluppo assicurando l'assistenza per l'espletamento delle operazioni di trasporto, stoccaggio e distribuzione;

b) alla costituzione di nuclei di pronto intervento, utilizzando uomini e mezzi provenienti da strutture civili e militari — d'intesa con le Amministrazioni interessate — in grado di intervenire con tempestività ed efficacia laddove sia necessario per realizzare gli interventi di competenza;

c) alla costituzione di scorte di derrate alimentari, di materiale sanitario e di tutte le altre attrezzature necessarie, presso enti ed organismi nazionali ed internazionali;

d) all'invio di missioni di soccorso (con attrezzature e mezzi necessari) a favore delle popolazioni dei Paesi in via di sviluppo che

versino in situazioni di emergenza o di grave necessità;

e) alla destinazione di risorse finanziarie ad organismi internazionali e nazionali che curino specifici programmi di emergenza;

f) all'inoltro nei paesi destinatari di aiuti alimentari e di attrezzature, raccolti o messi a disposizione da organizzazioni non governative nell'ambito dei propri programmi di cooperazione;

g) alla stipula di contratti, convenzioni e concessioni;

h) all'acquisizione di prestazioni d'opera e consulenze;

i) a ricorrere al volontariato civile nell'ambito degli organismi riconosciuti idonei.

Art. 5.

1. Per l'attuazione degli interventi straordinari e di emergenza si provvede in deroga alle norme sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato e, se del caso, con ordinanza. Di tali operazioni si dà trimestralmente notizia al Parlamento.

2. Le disponibilità per gli interventi straordinari e di emergenza sono versate in apposita contabilità speciale da istituirsi presso la Tesoreria provinciale dello Stato di Roma intestata al « Dipartimento per la cooperazione allo sviluppo - Fondo per gli interventi straordinari e di emergenza ».

3. Gli ordinativi di pagamento sulla contabilità speciale di cui al comma precedente, per l'attuazione degli interventi rientranti nei piani straordinari da sottoporre all'approvazione del CIPES, sono emessi a firma del Ministro degli affari esteri o di un Sottosegretario a ciò delegato.

4. Gli ordinativi riguardanti gli altri interventi sono emessi dal capo del Servizio su autorizzazione del direttore generale del Dipartimento.

5. Alla gestione del Fondo di cui al precedente secondo comma si applicano le disposi-

zioni contenute nell'articolo 9 della legge 25 novembre 1971, n. 1041, salvo per quanto concerne i rendiconti, i quali saranno prodotti alla fine di ciascun quadrimestre solare.

6. Per l'attuazione dei piani e delle iniziative finanziate sul Fondo di cui al secondo comma, non si applicano gli articoli 3, 10, 15, 16, 25 e 32 della legge 9 febbraio 1979, n. 38.

Art. 6.

1. Per lo svolgimento degli interventi straordinari e di emergenza, il Dipartimento per la cooperazione allo sviluppo - Servizio, speciale per gli interventi straordinari e di emergenza è autorizzato, con le modalità disposte con decreto del Ministro degli affari esteri, ad avvalersi, oltre che del personale del Ministero degli affari esteri, di quello di altre Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo, nonché di enti pubblici anche economici. Tale personale è collocato in posizione di comando o di fuori ruolo ovvero nella corrispondente posizione prevista dall'ordinamento di appartenenza entro un contingente massimo di 10 unità.

2. Possono altresì essere addetti esperti esterni assunti con vincolo temporaneo e alle condizioni stabilite nei provvedimenti di assunzione nel limite massimo di 15 unità da impiegare in Italia e all'estero.

3. Al personale impegnato nella predisposizione e attuazione degli interventi straordinari e di emergenza sono riconosciuti compensi per lavoro straordinario per un numero mensile di ore non superiore a 80. I relativi oneri gravano sul Fondo per gli interventi straordinari e di emergenza.

Art. 7.

1. Per la attuazione della presente legge è stanziata per il 1985 la somma di lire 1.500 miliardi. Alla copertura si provvede mediante una diminuzione di pari importo del capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministe-

ro del tesoro per il medesimo anno finanziario, all'uopo utilizzando la voce « Cessate gestioni agricolo-alimentari condotte per conto dello stato - Regolazione finanziaria (di cui miliardi 19 per interessi) ».

2. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.