

N. 1141

## DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori MANTICA, PORCARI, PIANETTA, LOIERO,  
MAGLIOCCHETTI e SERVELLO**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 31 LUGLIO 1996**

---

Istituzione di una Commissione parlamentare per l’indirizzo  
e la vigilanza in tema di cooperazione allo sviluppo

---

ONOREVOLI SENATORI. - Da molti decenni i Paesi più ricchi impiegano una parte significativa delle proprie risorse finanziarie per aiutare lo sviluppo economico e sociale dei Paesi meno fortunati. Si tratta della politica chiamata di «cooperazione allo sviluppo» o di «aiuto pubblico allo sviluppo», per la quale ogni anno una cifra che supera nettamente i 50 miliardi di dollari viene trasferita dai Paesi più ricchi a quelli più poveri. Nonostante tutte le critiche, che spesso appaiono fondate, la cooperazione allo sviluppo rappresenta ormai una componente ineludibile delle relazioni internazionali. La filosofia alla quale essa si ispira ufficialmente è quella di diffondere nelle relazioni fra Stati e popoli diversi gli stessi criteri di solidarietà finora vigenti all'interno della singola nazione, nella ricerca di un'attenuazione di squilibri che altrimenti potrebbero diventare destabilizzanti. Anche se spesso alle spalle di questa nobile filosofia si cerca di contrabbandare merci di genere ben diverso.

In Italia è soltanto con la legge 9 febbraio 1979, n. 38, che viene istituito, presso il Ministero degli affari esteri, il Dipartimento per la cooperazione allo sviluppo, con una particolare autonomia amministrativa e contabile. Tale legge prevede che gli aiuti ai Paesi in via di sviluppo possano essere concessi sia sotto forma di doni che sotto forma di crediti di aiuto, ovvero crediti a condizioni estremamente generose. Pochi anni dopo viene istituito, con legge 8 marzo 1985, n. 73, il Fondo aiuti italiani (FAI), al quale si assegna il compito di assicurare la sopravvivenza di popolazioni del Terzo mondo minacciate da fame e denutrizione. A tal fine si attribuiscono poteri straordinari ad un Sottosegretario di stato delegato dal Ministro degli affari esteri, esentando sostanzialmente il FAI dal rispetto di molte delle ordinarie norme di contabilità pubbli-

ca, allo scopo - si sostiene - di poter più rapidamente ed efficacemente spendere le ingenti somme stanziare. Infine, con la legge 26 febbraio 1987, n. 49, recante «Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo», il Parlamento cerca di giungere ad una regolamentazione organica della materia, facendo tesoro di tutte le esperienze precedenti. La cooperazione viene definita «parte integrante della politica estera dell'Italia» (articolo 1). Viene istituita la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (DGCS), per la cui gestione finanziaria si provvede «in deroga alle norme sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato» (art. 15). Viene implicitamente ribadito in via ordinaria il principio del «legamento» ovvero l'obbligo imposto al Paese beneficiario di appaltare solo a ditte italiane i lavori per la realizzazione dei progetti di cooperazione. Infatti solo «ove richiesto dalla natura dei progetti e programmi di sviluppo» - come recita il comma 4 dell'articolo 6 della legge - «i crediti di aiuto possono essere destinati, in particolare nei Paesi a più basso reddito, anche al finanziamento di parte dei costi locali e di eventuali acquisti in Paesi terzi di beni inerenti ai progetti approvati e per favorire l'accrescimento della cooperazione tra Paesi in via di sviluppo». La legge n. 49 del 1987 distingue anche i programmi di aiuto gestiti direttamente dall'Italia (la cosiddetta cooperazione bilaterale) dalla partecipazione dell'Italia al finanziamento degli organismi internazionali che gestiscono gli aiuti (la cosiddetta cooperazione multilaterale).

Al di là di ogni norma esplicita resta però anche il fatto che la procura della Repubblica di Roma - ma non solo essa - ha condotto indagini giudiziarie su alcune ipotesi di reato. Avvisi di garanzia sono stati spediti a diplomatici, funzionari, uomini politici

e sono stati emanati anche numerosi ordini di custodia cautelare. Per la prima volta nella storia d'Italia sono stati arrestati con accuse infamanti due ambasciatori, uno dei quali era a capo dell'organismo proposto alla cooperazione, l'apposita direzione generale del Ministero degli affari esteri, che si differenzia dalle altre direzioni generali del ministero per la particolare autonomia con cui la legge ha voluto che svolgesse le sue funzioni. Le indagini si svolsero in moltissimi Paesi come Vietnam, Indonesia, Cile, Perù. Le inchieste giudiziarie riguardano tanto la gestione della direzione generale per la cooperazione quanto il disciolto FAI. In particolare, suscitano grande sdegno nell'opinione pubblica le notizie sulla dilapidazione dei fondi della cooperazione italiana destinati alla Somalia.

Dalle notizie di stampa e dagli atti della Commissione parlamentare di inchiesta istituita con la legge 17 gennaio 1994, n. 46, sembra provato al di là di ogni ragionevole dubbio che nell'ambito della cooperazione ha operato un sistema di approvvigionamento illecito di mezzi finanziari a favore di partiti o di singoli.

Il caso delle inchieste sulla cooperazione dimostra purtroppo che non ci sono altri strumenti di controllo che sopperiscano alle carenze della magistratura o che intervengano preventivamente, impedendo che vengano commessi dei reati. Per quello che la Commissione di inchiesta ha potuto appurare, il Ministero degli affari esteri risulta aver avviato procedimenti disciplinari solo a seguito delle iniziative della magistratura e non ha dimostrato alcuna autonoma volontà di ricercare e perseguire quei funzionari, diplomatici ed esperti che si siano resi responsabili di illeciti amministrativi. Nessun illecito di tale tipo è venuto alla luce per effetto dell'azione autonoma dei responsabili del Ministero degli affari esteri. Anche in questo caso la mancata attivazione delle procedure per l'accertamento di responsabilità disciplinari porta a spostare sul processo penale il peso di tutta l'opera di repressione dei comportamenti devianti, con un effetto di sovraesposizione della magistratura che ha conseguenze molto peri-

colose sugli stessi rapporti tra le istituzioni dello Stato.

Il settore della cooperazione internazionale è risultato particolarmente colpito da «Tangentopoli», a causa: 1) della maggiore difficoltà per gli organismi di controllo di esercitare la propria opera su spese che spesso venivano effettuate a molte migliaia di chilometri dalla madre-patria; 2) delle procedure particolarmente rapide o meglio della mancanza di procedure che è stata voluta in questo settore, con la motivazione di voler spendere con la massima rapidità per situazioni di «emergenza» che spesso emergenza non era, al solo scopo di poter attribuire appalti senza regolare gara.

Se alcuni esiti della cooperazione italiana appaiono insoddisfacenti, la riflessione deve concentrarsi sulla normativa fondamentale, la legge n. 49 del 1987. Anche ad un esame affrettato di tale legge, colpisce il fatto che essa abbia mancato quasi completamente di predisporre un apparato amministrativo per la gestione della cooperazione. E si badi bene che all'epoca non si trattò di una svista, ma di una scelta deliberata. Il legislatore del 1987 pensò di addossare alla struttura del Ministero degli esteri una nuova funzione, alquanto diversa dalle altre funzioni già esercitate, senza irrobustire tale struttura amministrativa, senza prevedere nuove figure professionali e soprattutto senza riflettere sul rapporto, anche conflittuale, che poteva crearsi tra i nuovi ed i vecchi compiti che questa particolare amministrazione pubblica doveva assolvere. Il legislatore del 1987, in un clima politico già segnato dalle polemiche contro burocrazia e burocraticismo (di solito, sbrigativamente identificati), si è illuso che la traduzione nei comportamenti effettivi di una forte volontà politica potesse fare a meno di un coerente ed efficiente apparato amministrativo. Seguendo corvivamente la facile moda della esaltazione della creatività della società civile contro le lentezze burocratiche dell'apparato amministrativo pubblico, il legislatore del 1987 si illuse che per effettuare gli interventi di cooperazione si potesse fare affidamento su un ristretto numero di esperti, o presunti tali, assunti con le forme del diritto privato

e, si pensava, proprio per questo più facilmente controllabili e, in caso, anche licenziabili. La campagna contro la fame nel mondo portò per la prima volta a disporre nel bilancio dello Stato ingenti stanziamenti per la cooperazione allo sviluppo, ma non vennero approntati una adeguata struttura amministrativa ed i necessari controlli. E - se si considerano attentamente le date - ben difficilmente può essere perdonata questa sottovalutazione di quei meccanismi burocratici e garantistici che una lunga tradizione ha insegnato essere assolutamente necessari se si vuole un uso corretto del pubblico denaro.

La «Relazione previsionale e programmatica sulle attività di cooperazione allo sviluppo per l'anno 1996», presentata dal Ministro degli affari esteri il 6 ottobre 1995, sostiene addirittura - al paragrafo 2, lettera C) - la necessità di «una radicale deburocratizzazione delle fasi attuative (tecnica e gestionale) della politica di cooperazione, accompagnata da precise responsabilizzazioni e controlli». In verità non si comprende come si possa auspicare una «debuocratizzazione» e al tempo stesso «precise responsabilizzazioni e controlli». Da quando è nata la pubblica amministrazione, predisporre un apparato burocratico e quindi fare burocrazia significa appunto prevedere specifiche figure professionali, dividere il carico di lavoro, individuare procedure e responsabilità, predisporre controlli. Ora, se auspicare la «debuocratizzazione» significa solo rendere un semplice omaggio formale ad una moda linguistica transeunte, poco male. C'è motivo invece di preoccuparsi veramente se tali formulazioni esprimono la mancata consapevolezza della necessità di ristrutturare profondamente un apparato amministrativo. In altre parole: la diplomazia italiana è strutturata ed organizzata per gestire - forse anche con un notevole grado di efficienza - i tradizionali interventi diplomatici. Ma gli interventi di cooperazione allo sviluppo costituiscono compito del tutto nuovo che richiede differenti capacità professionali, attitudini psicologiche, strutturazioni degli uffici. L'Italia riuscirà a condurre una adeguata politica di cooperazione al-

lo sviluppo solo quando si sarà dotata di uno specifico apparato amministrativo. E, se «fare cooperazione» significa «fare politica estera», il problema da affrontare sarà quello del rapporto tra professionisti della cooperazione e professionisti della diplomazia.

Certo la legge n. 49 del 1987 il problema in qualche modo se lo poneva. La prevista Unità tecnica centrale (UTC) - all'interno della DGCS - doveva appunto costituire l'organismo specificatamente tecnico, composto da professionisti della cooperazione, che avrebbero poi dovuto dialogare con i diplomatici. Ma la legge prevedeva che tali esperti fossero assunti, al di fuori delle forme ordinarie del pubblico concorso, con contratti di diritto privato, a scadenza quadriennale, rinnovabile. Il legislatore del 1987 disinvoltamente dimenticò il principio generale limpidamente stabilito dal terzo comma dell'articolo 97 della Costituzione («Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso...»).

L'andamento della gestione amministrativa degli interventi di cooperazione è schizofrenico: i diplomatici che reggono gli uffici della DGCS vengono solitamente sottoposti, con il loro consenso, ad un frenetico *turn over*. Capita ben di rado che il responsabile diriga l'ufficio per più di due o tre anni e quindi in genere egli conosce la materia trattata molto meno degli esperti ai quali in teoria dovrebbe impartire direttive atte ad indirizzare e coordinare. E non si esce da tale situazione senza un forte impegno del legislatore, per l'istituzione (all'interno della Farnesina o in una autonoma branca amministrativa, di nuova creazione) di uno specifico ruolo di esperti della cooperazione, articolato al suo interno in differenti figure professionali e con un preciso sviluppo di carriera, colmando così alcune tra le più gravi carenze della vigente legge n. 49 del 1987. Il compito certo non è tra i più facili, anche se effettivamente oggi si può già disporre di un nutrito gruppo di esperti, che, accanto ad una buona preparazione professionale nelle discipline di loro competenza, presentano una spiccata attitudine a rapportarsi positivamente con le specifiche e

complesse problematiche dei Paesi in via di sviluppo a favore dei quali operano. In verità il legislatore ha già tentato - con la disposizione recata dall'articolo 5, comma 3, del decreto-legge 28 dicembre 1993, n. 543, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 febbraio 1994, n. 121 - di porre le premesse per arrivare ad una specifica struttura amministrativa per la gestione della politica di cooperazione, ma il tentativo è stato così incerto, con espressioni normative così sintetiche e sibilline, che ancora non si è avuto alcun risultato positivo. Peraltro la menzionata esigenza si collega alla problematica generale della riforma dell'apparato burocratico del Ministero degli affari esteri, che deve essere messo in grado di svolgere compiti che vanno ormai ben al di là della diplomazia tradizionale o che comunque deve potersi coordinare con le proiezioni estere di altri apparati burocratici. Infatti l'infittirsi dei rapporti internazionali fa sì che ormai a rappresentare l'Italia all'estero non ci sia più solo la diplomazia *stricto sensu*. Anche la cooperazione ha un ruolo importante e per i suoi responsabili deve essere delineato un chiaro quadro dei rapporti con l'autorità diplomatica, che eviti sovrapposizioni di funzioni e reciproci intralci. In ordine a tale problematica va rilevato anzitutto che si tratta in primo luogo di attuare la legge vigente e di procedere finalmente all'istituzione delle Unità tecniche locali (UTL) di cooperazione, in tutti i Paesi nei quali l'impegno della cooperazione italiana superi una soglia minima. È assolutamente indispensabile infatti la costituzione di un ufficio tecnico che gestisca e controlli *in loco* gli interventi di cooperazione *in fieri*. Finora la cooperazione italiana si è distinta - rispetto alla cooperazione di tutti gli altri Paesi donatori - per la ridottissima spesa amministrativa: ma proprio una corretta amministrazione è il fondamento di una buona cooperazione. Naturalmente un apparato amministrativo, per porsi in rapporto dialettico con il potere politico e l'apparato diplomatico, deve essere anche messo in condizioni di avere indipendenza di giudizio e non essere perennemente ricattabile con la minaccia della perdita del posto di

lavoro. Un esperto licenziabile *ad nutum* di rado avrà il coraggio di far rilevare le eventuali incongruenze tecniche di un progetto proposto dal Sottosegretario o dall'Ambasciatore di turno e sarà fortemente tentato di approvarlo in ogni caso.

La citata legge n. 46 del 1994, istitutiva della Commissione parlamentare di inchiesta sulla attuazione della politica di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo prevedeva, all'articolo 2, comma 3, che detta Commissione presentasse alle Camere, contestualmente alla relazione conclusiva, «una relazione che indichi le possibili modifiche legislative e regolamentari finalizzate ad assicurare una corretta gestione nonché più efficaci procedure di controllo nell'uso dei fondi per la cooperazione allo sviluppo». Il successivo comma 4 prevedeva che, nell'elaborare detta relazione, la Commissione tenesse conto «dell'esperienza di aiuto pubblico allo sviluppo di altri Paesi industrializzati, della Comunità europea e delle principali organizzazioni internazionali».

Lo scioglimento anticipato delle Camere ha impedito alla Commissione di dibattere compiutamente tutte le questioni collegate alla proposta di possibili modifiche legislative e regolamentari, poichè tale parte propositiva del suo compito avrebbe dovuto, negli intendimenti della Commissione, essere specificatamente ed esaurientemente trattata solo a conclusione dell'inchiesta sulle deviazioni verificatesi in passato. Tuttavia il tema delle modifiche legislative da indicare è stato sovente discusso dalla Commissione, in particolare nelle sedute dell'11 maggio, 17 maggio e 11 luglio 1995. In tale situazione - poichè il dibattito sulle possibili modifiche legislative si è svolto, ma in maniera non esauriente e senza che venissero sciolti alcuni nodi di fondo - la Commissione ha rinunciato a presentare una specifica relazione propositiva e si è limitata a dare rapidamente conto dello stato della discussione, evidenziando distintamente sia le questioni sulle quali sembra esservi un pressochè generale accordo sia le questioni sulle quali la Commissione non ha fatto in tempo - anche, si ripete, per effetto dell'anticipato scioglimento delle Ca-

mere - a maturare un orientamento unitario.

In questa situazione, in attesa della necessaria profonda riorganizzazione del Ministero degli affari esteri che dovrà sciogliere il nodo del rapporto tra diplomatici ed esperti della cooperazione, risulta comunque evidente che una delle ragioni delle disfunzioni è la non sempre definita e trasparente linea di indirizzo e di vigilanza del Parlamento per atti che, nella loro specificità amministrativa, sono atti di politica estera.

Non a caso nel corso dei lavori della Commissione è stata più volte, da parte di molti commissari, sottolineata l'opportunità della istituzione di una Commissione bicamerale permanente che vigili sulla formulazione delle direttive e sulla attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo.

Si è naturalmente ben consapevoli delle critiche che sono state sovente mosse in

passato alla istituzione di Commissioni bicamerali, che non sono previste dalla Costituzione e che sembrano costituire per molti versi un forte appesantimento dei lavori parlamentari. L'ordinamento istituzionale risulta però di fatto non poter fare a meno di organismi bicamerali per la vigilanza e la formulazione di indirizzi al Governo in ordine a questioni particolarmente importanti della vita pubblica. Tale esigenza risulta tanto più forte in un settore, come quello della politica di cooperazione allo sviluppo, che è stato nel recente passato oggetto di vivaci polemiche per la carenza di adeguati strumenti di controllo come abbiamo ampiamente indicato in questa relazione.

Prospettiamo quindi con questo disegno di legge un articolato per la istituzione della Commissione bicamerale sulla cooperazione quale organo vigilante sulla formulazione delle direttive e sulla attuazione della politica dello sviluppo.

**DISEGNO DI LEGGE**

## Art. 1.

*(Istituzione e composizione)*

1. È istituita una Commissione parlamentare permanente per esercitare la vigilanza ed esprimere pareri ed indirizzi al Governo sulla politica di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo, come disciplinata dalla legge 26 febbraio 1987, n.49, e successive modificazioni.

2. La Commissione è composta da quindici deputati e quindici senatori, nominati rispettivamente dal Presidente della Camera dei deputati e dal Presidente del Senato della Repubblica, in modo da rispecchiare la proporzione dei Gruppi parlamentari.

3. La Commissione elegge al suo interno il Presidente, due vicepresidenti e due segretari.

## Art. 2.

*(Attività e poteri)*

## 1. La Commissione:

a) formula indirizzi al Governo in merito alla politica di cooperazione allo sviluppo;

b) esprime valutazioni preventive anche su singoli programmi e progetti;

c) esprime il suo parere preventivo obbligatorio sui contributi volontari agli organismi internazionali.

2. Il Ministro degli affari esteri riferisce periodicamente alla Commissione sulla politica di cooperazione allo sviluppo. Su invito della Commissione possono riferire ad essa anche altri Ministri interessati alla formulazione ed esecuzione della politica di cooperazione allo sviluppo.

3. Il Governo provvede affinché si presentino alla Commissione, per fornire diretta-

mente informazioni, impiegati e funzionari pubblici, nonché rappresentanti di organismi privati, che siano vincolati da contratti o convenzioni ad eseguire interventi di cooperazione.

4. La Commissione può, nel rispetto dei regolamenti parlamentari, invitare quanti altri ritenga utile per assumere informazioni. Può altresì chiedere alla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri la effettuazione di indagini e studi e la trasmissione di documenti.

5. La Commissione esprime il suo parere in ordine alla relazione previsionale e programmatica in tema di cooperazione allo sviluppo che il Ministro degli affari esteri presenta ai sensi del comma 2 dell'articolo 2 della legge n. 49 del 1987.

6. La Commissione esprime il suo parere in ordine alla relazione annuale predisposta dal Ministro degli affari esteri, ai sensi del comma 6 dell'articolo 3 della legge n. 49 del 1987, sulla politica di cooperazione svolta nell'anno finanziario precedente.

7. La Commissione esprime altresì il suo parere in ordine alla relazione annuale prevista dal comma 2 dell'articolo 4 della legge n. 49 del 1987, presentata dal Ministro del tesoro sugli esiti dell'attività di sua competenza in materia di cooperazione allo sviluppo.

8. La Commissione esprime altresì il suo parere preventivo su ognuna delle direttive emanate dal Comitato direzionale per la cooperazione allo sviluppo presso il Ministero degli affari esteri ai sensi della lettera a) del comma 4 dell'articolo 9 della legge n. 49 del 1987.

9. La Commissione vigila in ordine al riconoscimento di idoneità delle organizzazioni non governative, di cui agli articoli 28 e 29 della legge n. 49 del 1987.

10. Prima di procedere alla nomina del responsabile della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, la relativa proposta, corredata da una motivata relazione, viene inviata alla Commissione, la quale esprime il suo parere entro quarantacinque giorni dalla ricezione della pro-



posta. Trascorso tale periodo si procede comunque alla nomina.

11. Con la medesima procedura di cui al comma 10 si procede per la nomina del funzionario della carriera diplomatica preposto all'Unità tecnica centrale di cui all'articolo 12 della legge n. 49 del 1987.

12. La Commissione può richiedere a pubblici organismi l'effettuazione di inchieste amministrative interne. La Commissione viene messa a conoscenza della deliberazione, dell'andamento e dei risultati di tali inchieste.

### Art. 3.

#### *(Funzionamento della Commissione)*

1. La Commissione assume le sue deliberazioni con la presenza di almeno un terzo dei suoi componenti.

2. La Commissione può sempre invitare rappresentanti del Governo ad assistere ai suoi lavori ed è tenuta a farlo allorchè sono in discussione pareri su atti governativi.

3. La Commissione può avvalersi delle collaborazioni che ritenga necessarie.

4. L'attività e il funzionamento della Commissione sono disciplinati da un regolamento interno, che, predisposto dalla Commissione, è emanato di concerto dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, sentiti i rispettivi Uffici di presidenza.

5. Per l'espletamento delle sue funzioni, la Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi disposti dai Presidenti delle Camere, d'intesa fra loro. Il personale dell'ufficio di segreteria della Commissione può anche non appartenere alla amministrazione della Camera di cui è membro il Presidente della Commissione.

6. Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste per metà a carico del bilancio del Senato della Repubblica e per metà a carico del bilancio della Camera dei deputati.

## Art. 4.

*(Pubblicità dei lavori)*

1. Le sedute della Commissione sono pubbliche, salvo che la Commissione medesima disponga diversamente.

## Art. 5.

*(Segreto)*

1. I componenti della Commissione, i funzionari, il personale addetto di qualsiasi ordine e grado ed ogni altra persona che collabora con la Commissione sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda le disposizioni, le notizie, gli atti ed i documenti dei quali la Commissione abbia vietato la divulgazione.

2. Per il segreto di Stato, d'ufficio, professionale e bancario si applicano le norme in vigore.

## Art. 6.

*(Sopralluoghi e missioni)*

1. La Commissione può effettuare sopralluoghi negli uffici ministeriali e degli enti e delle società competenti per i progetti di cooperazione allo sviluppo.

2. La Commissione può altresì, avvalendosi della piena collaborazione del Ministero degli affari esteri, effettuare missioni all'estero per la verifica di controllo sui progetti di cooperazione.

## Art. 7.

*(Relazione annuale)*

1. La Commissione presenta annualmente alle Camere una relazione sulla attività svolta e sulle valutazioni da essa maturate.



