

La cooperazione con i paesi in via di sviluppo

di Antonella Deledda

1. *Introduzione*

La cooperazione tra paesi ricchi e paesi in via di sviluppo (PVS) si definisce tra gli anni Sessanta ed i Settanta, come portato della crescente interdipendenza dell'economia mondiale e della domanda di sostegno economico proveniente dai paesi in via di sviluppo, soprattutto a seguito dell'impetuoso processo di decolonizzazione. La cooperazione si è dapprima venuta caratterizzando come parte delle relazioni economiche generali, identificabile nel binomio commercio-sviluppo, mentre si è successivamente definita un'identità propria del fenomeno della cooperazione allo sviluppo, dotata di autonomia e di specifici obiettivi e strumenti, in deroga ai criteri abitualmente seguiti nelle relazioni internazionali.

La politica italiana di aiuto verso i PVS ha seguito tale percorso, coordinato in sede internazionale dal Comitato per l'aiuto allo sviluppo (DAC) dell'OCSE, dando vita ad una intensa evoluzione legislativa che, avviata negli anni Sessanta, è tuttora aperta a nuovi sviluppi. In particolare, come si vedrà nel seguito, si è venuta definendo una disciplina della cooperazione allo sviluppo caratterizzata dalla specialità rispetto alle norme generali, nei tre settori dell'organizzazione, delle procedure e della contabilità. L'esigenza della specialità delle norme era generalmente riconosciuta al settore della cooperazione in considerazione del fatto che i relativi interventi erano rivolti all'esterno del sistema nazionale e che, una volta definitesi le strategie dell'intervento di emergenza, era necessario disporre di procedure agili che garantissero la tempestività.

Tuttavia il modello di specialità definitosi nel precedente trentennio, negli ultimi anni è entrato in crisi, non solo per la tendenza della legislazione nazionale al superamento delle discipline speciali ed alla riconduzione di queste ai regimi ordinari, ma soprattutto a causa delle vicende giudiziarie che hanno investito il settore della cooperazione allo sviluppo. Queste ultime, rivelando fenomeni di spreco e cattivo uso del denaro pubblico, hanno posto la neces-

sità di garantire efficaci controlli sull'utilizzo dei fondi destinati alla cooperazione.

Gli interventi legislativi degli ultimi anni hanno condotto ad un progressivo smantellamento dell'impostazione che si era definita nei decenni precedenti, ponendo il legislatore di fronte all'esigenza di ripensare l'assetto complessivo del settore.

2. *L'evoluzione della politica italiana di cooperazione*

L'esperienza acquisita nei dieci anni di amministrazione fiduciaria italiana in Somalia (AFIS) ha costituito la base per la successiva azione dell'Italia nei confronti dei PVS.

I primi interventi legislativi in materia di cooperazione hanno avuto carattere episodico e di breve respiro: si trattava delle leggi 26 ottobre 1962, n. 1594 e 28 marzo 1968, n. 380, che prevedevano l'invio di esperti e volontari in servizio civile, la fornitura di attrezzature tecnico scientifiche, la concessione a società ed enti italiani di contributi a fondo perduto per l'elaborazione di studi e progetti.

La legge 15 dicembre 1971, n. 1222, "Cooperazione tecnica con i paesi in via di sviluppo", adottata in coincidenza con il "*secondo decennio per lo sviluppo*" proclamato dalle Nazioni Unite, ha rappresentato il primo intervento organico in materia: essa ha previsto e disciplinato un aiuto inteso come assistenza tecnica, ossia fornitura di servizi, pur senza ancora sviluppare il concetto di progetto con impatto sul tessuto socio-economico del paese beneficiario. I programmi di cooperazione tecnica venivano attuati sulla base delle direttive del Comitato interministeriale per la politica economica (CIPE), organo con competenze di carattere generale, e coordinati da un comitato consultivo misto appositamente costituito. Veniva inoltre istituita, presso il Ministero degli affari esteri, la Direzione generale della cooperazione scientifica e tecnica, nell'ambito della quale era previsto un apposito Servizio per la cooperazione tecnica con i paesi in via di sviluppo.

La legge 9 febbraio 1979, n. 38, "Cooperazione dell'Italia con i paesi in via di sviluppo" ha rappresentato un salto qualitativo nella politica italiana di cooperazione, in quanto prevedeva strumenti d'interventi, più articolati (dono e credito d'aiuto) e finalizzati alla realizzazione del progetto. Tale cooperazione rimaneva però concepita come "*parte integrante delle relazioni economiche internazionali che l'Italia promuove, nel quadro della interdipendenza*

dello sviluppo di tutti i Paesi". Le funzioni di indirizzo venivano attribuite al Comitato interministeriale per la politica economica estera (CIPES), le cui funzioni erano già più specifiche di quelle del CIPE, mentre al Ministero degli affari esteri spettava un ruolo di promozione e di coordinamento. Veniva istituito, presso lo stesso ministero, il Dipartimento per la cooperazione allo sviluppo con una particolare struttura e dotato di speciale autonomia amministrativa e contabile. Era altresì previsto un nuovo organo collegiale con funzioni decisionali, il Comitato direzionale, che impartiva direttive al Dipartimento sulla base degli indirizzi del CIPES. La legge introduceva inoltre il Fondo speciale per la cooperazione allo sviluppo ed altre deroghe alle norme di contabilità generale dello Stato in materia di procedure contrattuali, trasferimento di fondi, utilizzazione dei residui di bilancio.

Negli anni successivi, l'affiancarsi della tematica dell'aiuto di emergenza a quella della cooperazione allo sviluppo condusse all'adozione della legge 8 marzo 1985, n. 73, "Realizzazione di programmi integrati plurisettoriali in una o più aree sottosviluppate caratterizzate da emergenza endemica e da alti tassi di mortalità" che, pur non recando una disciplina organica degli interventi di cooperazione, ha però permesso la realizzazione di importanti investimenti. Si tratta della legge che istituiva il FAI (Fondi aiuti italiani), finalizzato ad assicurare la sopravvivenza di persone minacciate da fame e denutrizione, e che, a tal fine, attribuiva poteri straordinari ad un Sottosegretario di Stato delegato dal Ministro degli affari esteri, che operava sulla base degli indirizzi del CIPES. La legge, introducendo l'idea dell'intervento straordinario, denunciava le carenze della disciplina posta con la legge n. 38 del 1979 ed apriva così la strada ad una nuova riforma organica del settore.

3. La legge n. 49 del 1987

La legge 26 febbraio 1987, n. 49, "Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i paesi in via di sviluppo", la cui adozione è stata supportata da un vasto consenso politico, reca la più recente regolamentazione organica della materia e rappresenta il tentativo di rielaborare e sintetizzare le precedenti esperienze legislative. La legge pone infatti come fine della cooperazione allo sviluppo sia gli interventi di medio-lungo periodo sia gli interventi straordinari.

Essa introduce inoltre una grande innovazione definendo la cooperazione come "*parte integrante della politica estera dell'Italia*", differenziando così lo strumento della cooperazione dal ruolo di promozione dell'economia italia-

na sul mercato internazionale. A questo principio si affianca quello in base a cui la politica di cooperazione dell'Italia deve ispirarsi ai criteri sanciti dalle Nazioni Unite e dalla CEE, riconoscendo così l'importanza della interrelazione tra i diversi strumenti di aiuto internazionale.

La legge disegna un complesso sistema di organi, procedure e strumenti caratterizzati da una forte autonomia e specialità rispetto alle norme generali. Essa traccia le linee portanti dell'intervento di cooperazione, rinviando la disciplina di dettaglio non solo ad atti normativi secondari del Governo (regolamento di esecuzione, adottato con d.p.r. 12 aprile 1988, n. 177, e decreti ministeriali) ma anche alle delibere degli organi istituiti dalla legge stessa, ossia il Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo (CICS) – organo *ad hoc* che subentra nelle funzioni del CIPE prima e del CIPES poi – ed il Comitato direzionale.

Per quanto riguarda gli strumenti d'intervento per realizzare le iniziative di cooperazione bilaterale, i principali sono il dono e il credito d'aiuto. La scelta dello strumento da utilizzare nei singoli casi dipende essenzialmente dalle condizioni economiche del paese beneficiario e dal tipo e dimensione dell'intervento, secondo criteri stabiliti dal CICS con proprie delibere.

Da un punto di vista finanziario, i mezzi per provvedere ai doni ed ai crediti vengono destinati su base annuale, con legge finanziaria, a due diversi fondi: il Fondo speciale per la cooperazione allo sviluppo ed il Fondo rotativo presso il Mediocredito centrale. Entrambi i fondi sono dotati di una speciale autonomia che li sottrae alle procedure di contabilità ordinaria.

Ai sensi della legge n. 49 del 1987, l'attività di cooperazione si svolge attraverso due canali: quello degli accordi bilaterali tra l'Italia e i singoli paesi in via di sviluppo, di cui si è detto, e quello degli accordi multilaterali. Questo secondo canale raccorda la politica di cooperazione dell'Italia con quella svolta a livello internazionale dall'Unione europea e da organizzazioni che sono per lo più agenzie specializzate dell'ONU. Le singole nazioni partecipano alla politica internazionale degli aiuti ai paesi in via di sviluppo attraverso la contribuzione a banche o fondi internazionali oppure il versamento di contributi volontari e obbligatori agli organismi delle Nazioni Unite.

4. *Interventi normativi*

Pur senza giungere ad una riforma organica della disciplina della cooperazione allo sviluppo, a partire dalla fine del 1991 sono intervenute una serie di

modifiche legislative fortemente incisive, che contengono, tra l'altro, numerose deleghe e rinvii a regolamenti del Governo che, una volta adottati, concorreranno ad innovare profondamente la normativa del settore. Come si è accennato, la ratio che unifica molti dei citati interventi è quella di ricondurre all'ordinario molte delle norme che caratterizzavano la specialità, ormai entrata in crisi, dell'intervento di cooperazione.

Il primo intervento legislativo in tal senso è rappresentato dalla legge 30 dicembre 1991, n. 412 "Disposizioni in materia di finanza pubblica" che, all'articolo 3, reca disposizioni in materia di cooperazione allo sviluppo. In particolare, per quanto qui di interesse, è resa in tutti i casi obbligatoria l'effettuazione di gare pubbliche secondo la normativa comunitaria per l'attuazione di iniziative di cooperazione, ad esclusione degli interventi straordinari e le iniziative delle organizzazioni non governative riconosciute idonee. Viene inoltre abrogata la norma della legge n. 49 del 87 che prevedeva in determinati casi il ricorso alla stipula di contratti in forma diretta e a trattativa privata. La deroga all'obbligo di gara prevista per gli interventi straordinari e le iniziative delle Organizzazioni non governative (ONG) viene successivamente estesa, con legge 16 luglio 1993, n. 255, anche al settore delle attività di formazione e di ricerca, inclusa la relativa assistenza tecnica.

È comunque tra la fine del 1993 e l'inizio del 1994 che si concentrano i più significativi interventi, anche in coincidenza con una volontà politica di riforma dell'amministrazione dello Stato e l'elaborazione di manovre di bilancio tese al contenimento del debito. Tali interventi, non più arginati dal regime di specialità, investono in pieno anche il settore della cooperazione.

L'articolo 4 della legge 23 dicembre 1993, n. 559 "Disciplina della soppressione delle gestioni fuori bilancio nell'ambito delle amministrazioni dello Stato", sopprime il Fondo speciale per la cooperazione allo sviluppo, prevedendo che, a decorrere dal 1° gennaio 1995, i mezzi finanziari destinati al fondo stesso siano iscritti in apposita rubrica dello stato di previsione del Ministero degli affari esteri.

La legge 24 dicembre 1993, n. 537 "Interventi correttivi di finanza pubblica", collegata alla manovra di finanza pubblica per il 1994, reca norme che incidono sulla disciplina della politica di cooperazione, in particolare per quanto riguarda gli organi. Al fine di razionalizzare e semplificare l'organizzazione amministrativa vengono infatti soppressi numerosi comitati interministeriali, tra i quali il Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo (CICS). La definizione delle funzioni dei comitati soppressi è demandata ad un regolamento, adottato con d.p.r. 20 aprile 1994, n. 373 che attri-

buisce le funzioni del CICS al CIPE, ossia nuovamente ad un organo con competenze economiche generali. Con altro regolamento (d.p.r. 9 maggio 1994, n. 608) adottato ai sensi della medesima legge n. 537 del 1993 sono poi stati soppressi altri due organi collegiali istituiti dalla legge n. 49 del 1987: il Comitato consultivo e la Commissione per le organizzazioni non governative.

La legge 17 febbraio 1994, n. 121, di conversione con modificazioni del decreto legge 28 dicembre 1993, n. 543, "Misure urgenti per il controllo della spesa nel settore degli interventi nei paesi in via di sviluppo", reca norme volte al riordino di una serie di aspetti dell'attività relativa alla cooperazione con i PVS. Il provvedimento prende atto della situazione legislativa ed amministrativa venutasi a creare nel settore della cooperazione, ponendo alcuni interventi limitati e soprattutto attribuendo al Governo una delega per il riordino di aspetti importanti della materia.

Quanto alle norme del decreto legge, modificate nel corso dell'esame parlamentare, se ne ricordano gli aspetti più significativi:

Contenzioso (artt. 1 e 6): al fine di fronteggiare i casi di contenzioso tra il Ministero degli affari esteri ed imprese esecutrici, è prevista l'istituzione di un'apposita commissione incaricata di effettuare analisi sullo stato degli interventi in corso di realizzazione.

Divieto di varianti onerose (art. 2): è posto un divieto alla ammissione di varianti che comportino oneri finanziari aggiuntivi per gli interventi di cooperazione.

Contratti degli esperti dell'Unità tecnica centrale (art. 4): viene rivista la disciplina dell'assunzione a tempo determinato e del rinnovo del contratto per i tecnici dell'UTC, ponendo altresì per essi una deroga alla disposizione di cui al comma 23 dell'articolo 3 della legge n. 537 del 1993, che sancisce il divieto per le pubbliche amministrazioni di assumere personale a tempo determinato.

Organizzazioni non governative (art. 8): è stabilita la riserva, per gli esercizi 1994-1996, di una quota non inferiore al 15 per cento del Fondo speciale per la cooperazione (cap. 4620 del esteri) ai programmi promossi dalle ONG o ad esse affidati.

Inoltre nel corso dell'esame parlamentare è stata introdotta nella legge di conversione una delega al Governo per l'emanazione di uno o più decreti legislativi volti alla riorganizzazione funzionale della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo ed alla revisione del regolamento di esecuzione della legge n. 49 del 1987, sulla base di criteri posti dal legislatore e tenendo

in considerazione la normativa comunitaria del settore. Il relativo schema di decreto legislativo, trasmesso al Parlamento per il parere nei termini previsti dalla legge, è successivamente stato ritirato dal Governo.

5. *Le linee di una futura riforma*

Da quanto sin qui detto, risulta evidente la destrutturazione di quelle linee di fondo, riconducibili ad un regime di specialità, che avevano caratterizzato la cooperazione, benché, come si è visto, si sia di volta in volta salvaguardata la disciplina derogatoria in alcuni settori, come ad esempio quello relativo ai programmi delle ONG. Ma gli interventi descritti, benché incisivi, non sono giunti a delineare una riforma organica della materia, facendone peraltro emergere l'esigenza.

Va ricordato in proposito che, a seguito delle vicende giudiziarie che hanno investito il settore della cooperazione, il Parlamento ha istituito con legge 17 gennaio 1994, n. 46 una Commissione parlamentare d'inchiesta sull'attuazione della politica di cooperazione con i paesi in via di sviluppo, tra i cui compiti è prevista l'individuazione delle *“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”*.

Inoltre il Ministro *pro tempore* degli affari esteri Martino ha più volte dichiarato l'intenzione di elaborare delle linee di rilancio della politica di cooperazione, nella volontà di segnare una svolta con il passato, annunciando un disegno di legge di riforma organica del settore. La nuova disciplina dovrebbe comportare l'affidamento della gestione tecnica dei progetti e della rendicontazione amministrativa ad una fondazione esterna al ministero. A quest'ultimo resterebbe la definizione della politica di cooperazione, la programmazione delle risorse e la negoziazione dei programmi-paese e dei singoli progetti con gli Stati beneficiari. Una riforma di questo tipo, spostando all'esterno dell'amministrazione pubblica la gestione della cooperazione allo sviluppo, rappresenterebbe una profonda innovazione rispetto al modello sin qui seguito dalla cooperazione italiana.