

## **ASPETTI LEGISLATIVI ED ORGANIZZATIVI DELLA LEGGE 49/87: PROPOSTE CONCRETE PER LA RIFORMA DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO**

di Eduardo Missoni

La legge che regola la Cooperazione dell'Italia con i Paesi in Via di Sviluppo (PVS) è stata varata nel 1987, con l'appoggio quasi unanime del Parlamento. Essa doveva riportare ordine nella duplice legislazione allora vigente in materia di aiuti ai paesi poveri. Grazie a quella legge, venivano riunite in una sola Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (D.G.C.S.) del Ministero degli Affari Esteri, le funzioni proprie del Dipartimento per la Cooperazione allo Sviluppo, nato nel 1979 (L.n.38/79), e quelle del cosiddetto Fondo Aiuti Italiani, nato nel 1985 (L.n.73/85), sulla spinta dell'opinione pubblica, per dare una risposta rapida alla fame in Africa, ma che fece parlare di sé più che altro per la maniera discutibile con cui furono gestite le risorse di cui fu dotato.

Accolta da un ampio consenso, la legge n.49/87, è stata poi ampiamente disattesa o francamente violata da chi aveva la responsabilità della gestione degli strumenti che quella legge metteva a disposizione e a tutt'oggi essa è inadeguatamente regolamentata, mentre da più parti viene considerata superata.

D'altra parte il testo originario è stato a più riprese modificato da numerosi interventi legislativi successivi, di cui almeno 15 attualmente vigenti. Alcune delle modifiche apportate al testo della legge n.49/87 erano certamente necessarie, altre invece sono risultate piuttosto velleitarie e controproducenti, senza contare che in molti casi esse sono state introdotte ricorrendo a poco giustificati decreti legge o approfittando di sedi -quali il dibattito sulla legge finanziaria- che certamente non hanno favorito un'approfondita analisi delle proposte che si andavano ad approvare. Alle modifiche della legge n.49/87 si sono aggiunti poi provvedimenti legislativi paralleli che fanno specifico riferimento all'Aiuto Pubblico allo Sviluppo ed in tal senso si collegano alla legge n.49/87.

A livello di normativa secondaria si è intervenuti poi in maniera del tutto disorganica, con una grande quantità di delibere, ordini e comunicazioni di servizio che, spesso, non hanno fatto altro che aumentare la confusione e le lungaggini burocratiche.

Il dedalo normativo in cui si muove oggi la Cooperazione italiana ha di fatto contribuito -insieme alla situazione di panico ed alla mole di lavoro aggiuntiva determinata dalle note inchieste giudiziarie in corso- a paralizzarne le attività. Una paralisi che, con buone ragioni, si può ritenere che venga favorita ad arte dall'attuale dirigenza. Questa, "*al riparo dei riflettori*" -come ebbe a dichiarare nel settembre scorso l'allora Ministro degli Esteri Antonio Martino- sta infatti lavorando intorno ad un progetto di radicale riforma della cooperazione, a partire dalle sue finalità, che proprio dallo sfascio attuale vorrebbe trarre ragion d'essere.

Sui contenuti del progetto di legge, su cui stanno appunto lavorando in gran segreto alcuni diplomatici, sono poche le notizie che filtrano. Purtroppo, l'orientamento che si sta seguendo è noto ed è stato in gran parte ripreso dagli indirizzi sottoposti al Comitato Direzionale nello scorso mese di febbraio, affinché potessero essere successivamente approvati dal Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE).

In realtà, benché in assenza di qualsivoglia formalizzazione, l'applicazione di tali *“Indirizzi di una nuova politica di cooperazione allo sviluppo”* è stata da tempo avviata. Allo stesso modo si è messo mano alla progressiva *“riorganizzazione”* -di fatto lo smantellamento funzionale della DGCS- per molti versi in contrasto con la normativa vigente ed in assenza dei necessari atti formali (la legge n.49/87 prevede, ad esempio, che l'organizzazione della DGCS sia determinata da un Decreto Ministeriale).

In tal senso, chi scrive ha pubblicamente e fermamente condannato l'atteggiamento con cui si vorrebbe presentare come acquisita una *“nuova politica”* e addirittura una *“nuova normativa”* senza che vi sia stato in merito alcun confronto parlamentare e, men che meno un dibattito aperto con gli operatori del settore.

Così, mentre in Parlamento sono state formalmente presentate e mai discusse alcune proposte di legge<sup>1</sup> (e da più parti è più volte emersa l'indicazione ad attendere -ai fini dell'impostazione dell'eventuale riforma- i risultati dei lavori della Commissione parlamentare d'inchiesta attualmente in corso) gli *“Indirizzi”* sottoposti dall'Amministrazione al Comitato Direzionale, sono volti dichiaratamente ad *“aggiornare -e di fatto modificano- le finalità della cooperazione italiana”* (e quel che ne deriva) che sono invece stabilite dalla legge vigente ed in tal senso superabili esclusivamente da una nuova legge. Ciò è di tale gravità, che rende del tutto superfluo aprire il dibattito sulla validità delle finalità proposte dall'Amministrazione in alternativa a quelle indicate nella legge n.49/87.

Appare invece inevitabile approfondire la riflessione sull'applicazione della legge n.49/87 e sull'opportunità o necessità di una riforma.

L'Italia, è noto, è un paese con molte ottime leggi, che rimangono però troppo spesso ampiamente disattese o mal regolamentate. È altrettanto noto il vizio, forse anch'esso prettamente italico, di procedere al varo di nuove leggi, magari parziali e complementari, a correzione di situazioni determinate dalla mancata applicazione della legislazione vigente che, per la stessa ragione, viene frequentemente superata prima ancora di poter essere valutata. Ciò ha creato una situazione di iperlegificazione (in Italia vi sarebbero circa 265.000 leggi vigenti) alla quale non sfugge come abbiamo visto la normativa in materia di cooperazione allo sviluppo.

In questo senso si potrebbe convenire con quanti sostengono che la legge vigente, seppur modificata dagli interventi legislativi successivi, rimane una buona legge. Laddove non è stata applicata devono essere individuate le responsabilità, corrette le carenze ed eventualmente ridefinita la normativa secondaria al fine di assicurarne una maggiore rispondenza al testo ed allo spirito del legislatore.

Dietro questa posizione vi sono anche alcuni timori non del tutto ingiustificati. Da un lato si teme - data la particolare congiuntura storica e valoriale che il paese attraversa- che nel rimettere in discussione l'intero impianto della legge, possano prevalere indirizzi poco consoni ai principi di solidarietà oggi posti, almeno sulla carta, a fondamento della cooperazione italiana. Dall'altro, non si vorrebbe che una eventuale radicale trasformazione della struttura organizzativa, permetta di azzerare i conti col passato e quindi di insabbiare l'intera inchiesta giudiziaria e parlamentare.

D'altra parte, in linea con una esigenza generale di delegificazione ed al fine di restituire uniformità e coerenza al testo della legge n.49/87, appare indispensabile cercare di riportare ad un testo unico l'intera legislazione in materia e rivedere alcuni dei passaggi resi privi di significato dai

---

<sup>1</sup> Nella XII<sup>a</sup> legislatura, proposta di legge Menegon et al. (Cameradei Deputati n.793, 29.6.1994)

provvedimenti intervenuti successivamente al 1987. Non è però pensabile che un simile esercizio possa avvenire senza che il dibattito si estenda all'intera disciplina sulla cooperazione allo sviluppo, considerati anche i significativi cambiamenti avvenuti sul piano internazionale e le note vicende domestiche. Allo stesso modo la sola revisione della normativa secondaria, eventualmente accompagnata da una riorganizzazione della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo attraverso il ricorso -teoricamente eccezionale- allo strumento del decreto legislativo (decreto di delega al governo), rappresenterebbe un poco accettabile rattoppo della situazione.

Preso atto dunque della necessità di metter mano al testo di legge, cerchiamo di fissare alcuni concetti che permettano di rendere più proficuo il dibattito.

La Legge n.49/87 stabilisce senza equivoci che la cooperazione “è parte integrante della politica estera” del nostro paese. Appare rilevante segnalare come tale espressione abbia rappresentato una significativa evoluzione rispetto ai concetti vigenti nei testi legislativi precedenti, che inserivano piuttosto la cooperazione nel contesto delle relazioni economiche e commerciali, purtuttavia affidandone da sempre la gestione al Ministero degli Affari Esteri e non, ad esempio, a quello per il Commercio Estero.

Pur essendo possibile definire una politica di cooperazione, questa nel contesto delle relazioni con molti paesi del Sud del mondo, rappresenta di fatto la politica estera del nostro paese con quei paesi. Purtuttavia, tale ruolo della cooperazione non è stato fin qui riconosciuto e nella prassi essa si è progressivamente trasformata nel veicolo di interessi privati e clientelari a danno, per giunta, delle stesse relazioni commerciali italiane.

Stando al dettato costituzionale, la politica estera dell'Italia dovrebbe essere finalizzata alla promozione della pace e della giustizia tra i popoli e -per estensione sul piano internazionale di quanto affermato all'art.2 della stessa Costituzione- le nostre relazioni estere, oltre ad essere tese a riaffermare e garantire i diritti umani, dovrebbero rispondere ai “*doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale*”. In tal senso la nostra politica nei confronti dei paesi e dei popoli più svantaggiati e quindi la cooperazione allo sviluppo, non può che essere parte integrante della politica estera.

D'altra parte, vi sono aspetti della politica estera, che pur non rientrando nell'ambito delle relazioni di cooperazione allo sviluppo, sono determinanti per il futuro dei paesi poveri. Una sola decisione circa il condizionamento di una linea di credito a precise scelte di aggiustamento strutturale, presa nell'ambito delle istituzioni finanziarie internazionali, può di fatto annullare gli effetti della più sana ed onesta delle iniziative globali di aiuto pubblico allo sviluppo. In quelle sedi, il peso dei Ministeri economici risulta spesso notevolmente superiore a quello del Ministero degli Affari esteri, è dunque determinante che l'intero disegno di politica estera sia costruito coerentemente in un contesto decisionale interministeriale.

Questo livello era indicato dalla legge n.49/87 nel Comitato Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo (CICS) che la legge n.537/93 ha soppresso restituendone le funzioni al Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE), nell'ambito del quale peraltro il CICS era stato costituito. È evidente che qualsiasi progetto di riforma debba mantenere un simile livello di coordinamento, salvo elevarlo direttamente al Consiglio dei Ministri -come alcuni propongono- che costituirebbe probabilmente un organo eccessivamente pletorico rispetto alla reale capacità di coordinamento su temi relativamente specifici come quello della cooperazione allo sviluppo, che però potrebbe sicuramente avvantaggiarsi del contributo di altri Ministeri e del collegamento con altri settori della vita nazionale (affari sociali, istruzione, ricerca scientifica, etc.).

Uno dei punti deboli dell'esperienza passata ed attuale della cooperazione, è certamente rappresentato dalla carenza dei meccanismi di controllo e di fatto, dall'inesistente trasparenza

dell'attività di cooperazione. Basti pensare alla pessima qualità e presentazione delle informazioni contenute nelle Relazioni sulle attività di cooperazione allo sviluppo che annualmente il Ministro degli affari esteri è tenuto a presentare al Parlamento e la mancanza da parte di quest'ultimo di strumenti efficaci di controllo attivo; senza parlare della praticamente inesistente possibilità di accedere pubblicamente a tali limitate informazioni.

È dunque evidente la necessità di introdurre strumenti di forte controllo parlamentare -come potrebbe essere l'istituzione di una Commissione permanente di vigilanza, cui faccia direttamente riferimento uno specifico nucleo di valutazione esterna delle attività di cooperazione. Allo stesso modo dovrebbero essere promossi gli strumenti che da un lato avvicinano i cittadini all'attività di cooperazione e dall'altro ne favoriscano il controllo sull'uso specifico dei fondi pubblici.

Un altro elemento fondamentale che deve essere tenuto in elevata considerazione, sulla base dell'esperienza, è la necessità di una chiara delimitazione tra il momento politico, quello negoziale e quello tecnico. I tre momenti, necessariamente autonomi nelle loro valutazioni, al fine di evitare i pericolosi sconfinamenti cui abbiamo assistito nel passato e cui ancora assistiamo, sono però tra loro complementari e dovrebbero in tal senso poter interagire agilmente. Ne consegue che essi dovrebbero essere opportunamente collocati nella medesima struttura, seppure nettamente distinti in separate aree organizzative.

Va chiarito che con l'espressione "momento politico" non intendiamo qui il luogo dell'elaborazione degli indirizzi della politica di cooperazione (che non può che essere esterno alla struttura di governo dell'aiuto pubblico allo sviluppo e che rimarrebbe certamente ben collocata all'interno di una struttura di coordinamento interministeriale come quella sopra descritta), ma la necessaria attività di traduzione in indicazioni operative di tali indirizzi.

Da un punto di vista macro-organizzativo, ove si voglia tener conto delle riflessioni sopra esposte, la soluzione in principio più adatta sarebbe probabilmente quella di riformare il Ministero degli esteri in senso "danese", identificando cioè delle direzioni geografiche -invece di quelle tematiche attualmente esistenti- e strutturando al loro interno, in particolare in quella o in quelle direzioni che fanno riferimento al Sud del mondo, le tre aree organizzative relative al momento "politico", negoziale e tecnico. In alternativa ad un simile progetto che, già da tempo in discussione, ha sempre incontrato forti resistenze internamente alla Farnesina, nel rispetto dei principi su esposti, non rimarrebbe probabilmente altra alternativa che la totale autonomia della struttura di governo dell'Aiuto pubblico allo sviluppo che, racchiudendo in sé tutti e tre i momenti menzionati (politico, negoziale e tecnico) potrebbe rispondere opportunamente direttamente all'organo interministeriale di indirizzo politico, sia esso lo stesso Consiglio dei Ministri o una sua sottocommissione.

Infine, dovendoci necessariamente limitare alla enunciazione dei principi fondamentali di riorganizzazione e di riforma, a tutti i livelli devono essere chiaramente identificabili compiti e responsabilità. Allo stesso modo devono essere elaborate, contestualmente alla riforma, organiche e chiare procedure (veri e propri manuali) relativamente al percorso negoziale, tecnico o amministrativo delle iniziative e di ogni singola attività di cooperazione.

Nell'ambito della riflessione sulla riforma della cooperazione allo sviluppo abbiamo qui voluto indicare solo alcuni principi ed alcune immediate deduzioni rispetto alla collocazione politica e la riorganizzazione della struttura di indirizzo e di governo della cooperazione allo sviluppo. È evidente che il discorso andrebbe spinto molto oltre ricercando le risposte più adeguate in termini organizzativi e normativi alle nuove sfide che ci vengono dal dibattito e dal modificato contesto internazionale, nonché dalle interessanti sperimentazioni che stanno avendo luogo, con rinnovato coinvolgimento della cittadinanza attiva sui temi della cooperazione e della solidarietà internazionale, attraverso le diverse espressioni dell'associazionismo o attraverso il coordinamento

territoriale e tematico di innovative esperienze di cooperazione decentrata ed orizzontale.

Tutto ciò e molto di più, deve poter trovare spazio in un progetto di riforma che, per appartenere a tutti dovrà essere il risultato del contributo di tutti: questa è, probabilmente, la sfida più grande.