

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori BOCO, BESOSTRI, BONATESTA, BORTOLOTTO, CAMERINI, CARELLA, CIMMINO, COLLINO, CONTESTABILE, CORRAO, CORTIANA, CURTO, DE CAROLIS, DE CORATO, DE LUCA Athos, DENTAMARO, ERROI, FLORINO, FORCIERI, FUSILLO, GRECO, LORETO, LUBRANO DI RICCO, MANCONI, MARINO, MARTELLI, MELE, NAPOLI Bruno, NAVA, PASQUALI, PETTINATO, PIERONI, RIPAMONTI, SALVATO, SARTO, SEMENZATO, SERENA, SPECCHIA, TOMASSINI, VERALDI, BARRILE, GUBERT e MINARDO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 20 DICEMBRE 1996

Istituzione di una Commissione parlamentare permanente
per l’indirizzo e il controllo della cooperazione internazionale
con i Paesi in via di sviluppo

ONOREVOLI SENATORI. - L'istituzione di una Commissione parlamentare per l'indirizzo e il controllo della cooperazione allo sviluppo è un momento essenziale del processo di riforma della cooperazione italiana allo sviluppo, in quanto restituisce al Parlamento le funzioni di controllo ed indirizzo della nostra cooperazione, funzioni che nel quadro legislativo vigente è stato difficile esercitare.

Vero è, infatti, che, allo stato attuale, la politica di cooperazione allo sviluppo è di competenza delle Commissioni esteri di Camera e Senato, ma è anche vero che queste commissioni non hanno potuto fornire, in passato, l'attenzione, la direzione e le definizioni necessarie, in quanto il tema di cooperazione allo sviluppo è stato trattato insieme alle altre notevoli e numerose incombenze in tema di politica estera, e non ha potuto quindi ricevere la continua e centrale attenzione di cui ha bisogno.

Si è trattato di una assenza che ha contribuito non poco alla creazione di quel vuoto istituzionale nel quale si dibatte oggi la nostra cooperazione, rendendone lento, inefficiente e poco trasparente il funzionamento.

Altre cause hanno concorso alla creazione di questo vuoto istituzionale. Il Governo non è stato in grado di definire chiare politiche di cooperazione e inoltre, gli strumenti previsti dalla legge 26 febbraio 1987, n. 49, per la direzione e definizione delle linee politiche e delle scelte programmatiche della cooperazione allo sviluppo non si sono rivelati capaci di funzionare in maniera adeguata, anche in seguito alle gravi contraddizioni introdotte dalle norme di attuazione, approvate con decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 1988, n. 177, e dalle ambigue procedure di applicazione della legge.

Quanto alla Pubblica amministrazione, e cioè la Direzione generale di cooperazione allo sviluppo (DGCS) del Ministero degli affari esteri, essa è stata costretta a surrogare

e assorbire in sé tutti i ruoli, dalla definizione delle politiche, alle decisioni delle priorità, alle scelte dei singoli interventi fino alla loro esecuzione, alla loro valutazione e addirittura al controllo del proprio stesso operato.

In questa situazione di vuoto istituzionale, di mancanza di una politica chiara e di controlli politici efficaci, è accaduto che:

1) nonostante siano stati stanziati negli ultimi quindici anni, in termini attualizzati al valore di oggi, oltre 40.000 miliardi, e nonostante la maggior parte dei singoli interventi sia stata gestita correttamente, la risultanza complessiva è largamente inadeguata rispetto al valore degli investimenti;

2) gli interventi positivi della nostra cooperazione sono apparsi essere il risultato dell'impegno di singoli, più che di una programmazione organica;

3) molte azioni si sono rivelate disperse e sostanzialmente inutili, se non addirittura controproducenti;

4) valenze spurie si sono inserite all'interno della nostra cooperazione allo sviluppo, le stesse che hanno poi portato ai noti episodi di malacooperazione.

A tali conclusioni, peraltro, giungeva, nel corso della scorsa legislatura, la Commissione bicamerale d'inchiesta sull'attuazione della politica di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo. La stessa commissione, che non ha potuto concludere entro i termini stabiliti il mandato che le era stato affidato a causa della fine anticipata della legislatura, perveniva comunque alla determinazione che l'istituzione di una commissione parlamentare di indirizzo e controllo della cooperazione allo sviluppo era elemento essenziale per il buon funzionamento della stessa.

La cooperazione allo sviluppo ha assunto oggi un ruolo centrale nella politica e nell'economia delle grandi democrazie. Essa è ormai divenuta un indispensabile stru-

mento di pace e di sviluppo di cui l'Italia non può certo fare a meno. Al contrario, proprio per la sua ubicazione geografica tra Nord e Sud del mondo e per la sua stessa storia, l'Italia può e deve giocare un ruolo centrale nel campo della cooperazione internazionale, come d'altra parte è già avvenuto e continua ad avvenire a varie riprese in questi anni.

Affinchè la nostra cooperazione possa veramente operare e funzionare, è però necessario un processo di riforma generale.

Tale processo, a nostro avviso, deve poggiare su tre pilastri:

1) la costruzione di una chiara politica di cooperazione, di competenza del Governo;

2) la riforma delle strutture, degli strumenti e degli organi operativi, di competenza di una nuova legge, che porti a dare particolare risalto alla cooperazione decentrata, e al coinvolgimento come soggetti attivi delle forze più significative della società italiana, quali la piccola e media impresa, gli istituti di credito, enti pubblici e privati; enti di ricerca, formazione e informazione, associazionismo e organismi non governativi, eccetera;

3) la concentrazione delle competenze del Parlamento tramite la costituzione di un'apposita Commissione d'indirizzo e controllo politico dei risultati - l'argomento cioè di questo disegno di legge.

È in questo quadro, quindi, che l'istituzione di questa Commissione è finalizzata a restituire al Parlamento il suo ruolo fondamentale in tema di cooperazione allo sviluppo e ad avviare il processo di riforma della nostra Cooperazione.

In particolare, per assolvere al proprio compito, la Commissione dovrà:

offrire al governo indirizzi in merito alla politica di cooperazione allo sviluppo;

esprimere il proprio parere in ordine alla proposta di relazione previsionale e programmatica che il Ministero degli affari esteri presenta annualmente;

esprimere il proprio parere in ordine alla proposta di relazione annuale del Ministero degli affari esteri e del Ministero del tesoro in merito alla politica di cooperazione svolta nell'anno precedente;

esprimere il proprio parere sulle direttive generali e procedurali emanate dal Comitato direzionale per la cooperazione allo sviluppo;

esprimere il proprio parere sulla nomina del responsabile della DGCS e di quello dell'Unità tecnica centrale;

essere in grado di richiedere a pubblici organismi di effettuare inchieste amministrative interne;

essere in grado di invitare quanti ritenga utili per assumere informazioni sulla cooperazione allo sviluppo;

essere in grado di chiedere alla DGCS l'effettuazione di studi, indagini e la trasmissione di documenti interni;

essere in grado di effettuare sopralluoghi negli uffici ministeriali, degli enti e delle società e associazioni competenti per i progetti di cooperazione allo sviluppo nonché di effettuare missioni all'estero per la verifica dei progetti di cooperazione.

La Commissione dovrà altresì disporre di un proprio organo tecnico, composto da esperti del ramo, per la verifica della fattibilità, della sostenibilità, dell'impatto sociale, economico, ambientale dei programmi di cooperazione, nonché per la verifica degli effetti di ritorno nel nostro Paese, sia in termini economici (internazionalizzazione dell'impresa italiana, costituzione di «un sistema Italia» nel mondo), sia per ciò che concerne gli effetti di stabilizzazione sui flussi migratori in Italia.

L'Organo tecnico dovrà offrire inoltre alla Commissione valutazioni sull'intero ciclo dei progetti, dalla fase programmatica, alla fase di realizzazione a quella di consegna alla controparte, nonché sui seguiti dei progetti una volta concluso l'intervento di cooperazione. Esso dovrà fornire infine anche valutazioni sul funzionamento delle strutture preposte all'attuazione della politica di cooperazione.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Istituzione e composizione)

1. È istituita una Commissione parlamentare permanente per verificare, controllare, esprimere pareri e formulare indirizzi al Governo sulla politica di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo, di seguito denominata «la Commissione».

2. La Commissione è composta da dieci deputati e dieci 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 vice presidenti 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 sull'intero ciclo dei progetti, dalla fase programmatoria alla fase di realizzazione a quella di consegna alla controparte e valuta gli effetti, e l'impatto *in loco* ed in Italia delle più significative iniziative di cooperazione, dopo il loro compimento.

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 direttamente informazioni impiegati e funzionari pubblici, nonché rappresentanti di organismi privati, imprese ed enti pubblici 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 utili per assumere informazioni. Può altresì chiedere alla Direzione generale della cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri la effettuazione di indagini e studi e la trasmissione di documenti.

5. La Commissione esprime per le materie di propria competenza, entro trenta giorni dalla richiesta, parere:

a) sul disegno di legge finanziaria;

b) sulla proposta di 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 26 febbraio 1987, n. 49;

c) sulla proposta di relazione annuale predisposta dal Ministro degli affari esteri, ai sensi della lettera c) del comma 6 dell'articolo 3 della legge n. 49 del 1987, sulla politica di cooperazione svolta nell'anno finanziario precedente;

d) sulla proposta di relazione annuale, che il Ministro del tesoro presenta, ai sensi del comma 2 dell'articolo 4 della citata legge n. 49 del 1987, sugli esiti di sua competenza in materia di cooperazione allo sviluppo.

e) su ognuna delle proposte di 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 e successive modificazioni.

6. La Commissione esprime parere obbligatorio sulle proposte dei «Piani Paese» sottoposti all'approvazione dei competenti organi.

7. La Commissione vigila in ordine al riconoscimento di idoneità delle organizzazioni non governative, di cui agli articoli 28

e 29 della citata legge n. 49 del 1987, nonchè ai criteri di affidamento ad esse dei programmi di cooperazione.

8. Prima di procedere alla nomina del responsabile della Direzione generale della cooperazione allo sviluppo, la relativa proposta, corredata da una motivata relazione, viene inviata alla Commissione, la quale ha quarantacinque giorni per esprimere parere obbligatorio.

9. La procedura di cui al comma 12 viene seguita anche per la nomina del funzionario della carriera diplomatica preposto all'Unità tecnica centrale di cui all'articolo 12 della citata legge n. 49 del 1987.

10. 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.

11. I presidenti della Commissione permanente per l'indirizzo e la verifica della cooperazione allo sviluppo e i presidenti delle Commissioni per gli affari esteri dei due rami del Parlamento convocano riunioni congiunte al fine di garantire un costante scambio di informazioni e valutazioni sui temi riguardanti la politica estera e la cooperazione internazionale.

Art. 3.

(Funzionamento della Commissione)

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

2. La Commissione può 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 dispone di un proprio Organo tecnico composto da esperti della materia, assunti con contratto a tempo determinato, per la verifica di fattibilità, di sostenibilità, d'impatto sociale, economico, ambientale di ciascun progetto nei Paesi in via di sviluppo, come anche per la verifica degli effetti di ritorno nel nostro Paese, sia

in termini economici sia per ciò che concerne gli effetti di stabilizzazione sui flussi migratori in Italia. L'Organo tecnico offre inoltre alla Commissione valutazioni sull'intero ciclo dei progetti, dalla fase programmatica alla fase di realizzazione a quella di consegna alla controparte, nonché sul seguito del progetto una volta concluso l'intervento di cooperazione. L'Organo tecnico fornisce anche valutazioni sul funzionamento delle strutture preposte all'attuazione della politica di cooperazione.

4. L'attività della Commissione e il funzionamento della Commissione sono disciplinati da un regolamento interno che, dopo essere stato elaborato dalla Commissione, viene emanato di concerto dai Presidenti delle due Camere, 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 all'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, gli esperti dell'organo tecnico e qualsiasi altra persona che collabora con la Commissione sono obbligati al segre-

to per tutto quanto riguarda gli atti ed i documenti dei quali la Commissione abbia vietato la divulgazione.

2. Per il segreto 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 ed associazioni competenti per i progetti di cooperazione allo sviluppo.

2. La Commissione può altresì effettuare missioni all'estero per la verifica ed il controllo su progetti di cooperazione.

Art. 7.

(Relazione annuale)

1. La Commissione presenta annualmente alle Camere una relazione sull'attività svolta e sulle valutazioni maturate.