

LEGGE SULLA COOPERAZIONE CON I PAESI IN VIA DI SVILUPPO

Il 1° dicembre 1971 la Commissione Esteri del Senato ha approvato in sede deliberante il disegno di legge n. 1969 dal titolo « Cooperazione tecnica con i Paesi in via di sviluppo » (1). La Commissione Affari Esteri della Camera lo aveva precedentemente approvato, pure in sede deliberante, l'11 novembre, assorbendo nel disegno di legge originario, n. 3615 (« Cooperazione tecnica, culturale, economica e sociale con i Paesi in via di sviluppo ») anche la proposta di legge Bersani ed altri, n. 2360 (« Norme per il riconoscimento del servizio volontario nella cooperazione tecnica internazionale »). Resta inclusa nel nuovo strumento legislativo anche la sostanza della legge Pedini dell'8 novembre 1966, n. 1033, e delle altre leggi che disciplinano questa materia (2).

Il progetto di legge è stato approvato con un iter insolitamente rapido e con accordo quasi unanime da ambedue i rami del Parlamento. Anche se il gruppo comunista si è astenuto alla Camera, giudicandolo manchevole sotto l'aspetto commerciale e finanziario, esso ha inteso però dare « un significato positivo a questa sua posizione » (3). Al Senato, invece, il gruppo missino, pur votando contro la legge per impedire che potesse venire applicata anche in favore di Paesi come Libia e Tunisia che hanno usato ultimamente un « iniquo e deplorabile trattamento ai cittadini italiani che tanto avevano contribuito al loro progresso » (4), si è dichiarato favorevole ai principi ispiratori del provvedimento. Il consenso generale riscosso in tutti i settori del Parlamento indica effettivamente come la legge, che dovrebbe entrare in vigore col 1° gennaio 1972, venga incontro a un'esigenza reale e sentita cercando di dare coerenza e coordinazione alle attività italiane, pubbliche e private, in favore dei Paesi del Terzo Mondo.

Dato che la nostra rivista si è già occupata anche recentemente (5) del problema del volontariato al servizio della cooperazione internazionale, pensiamo utile pubblicare un riassunto autorizzato della legge approvata (il cui testo definitivo non è ancora apparso ufficialmente), che riportiamo da « Relazioni Internazionali » del 18 dicembre 1971, pp. 1256 ss.

La legge è originale anche perchè costituisce il primo tentativo di svincolare il volontariato civile dal servizio militare, di cui può tuttavia, entro certi limiti, divenire un sostitutivo. Benchè infatti rimanga ancora questa possibilità — che è auspicabile venga sostanzialmente ampliata —, la si vuole coordinare con tutte le altre forme di volontariato civile, organizzato da enti privati, che numericamente costituiscono sinora la quota di gran lunga più significativa. Viene così riconosciuta la qualifica di « volontario in servizio civile » anche a personale femminile.

(1) Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, V Legislatura, *Sedute delle Commissioni* (Res. Somm. n. 359), mercoledì 1 dicembre 1971, pp. 32 ss.

(2) Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari* (Res. Somm. n. 581), 11 novembre 1971, pp. 3 ss.

(3) *Ibidem*, p. 4.

(4) SENATO DELLA REPUBBLICA, *ecc., cit.*, p. 33.

(5) Cfr. M. PAVANELLO, *Il volontariato nella cooperazione tecnica internazionale*, in *Aggiornamenti Sociali*, (luglio-agosto) 1971, pp. 519 ss., rubr. 58.

Con la nuova legge, l'Italia si pone senz'altro fra le nazioni che si sono proposte di contribuire, in modo deciso, ad elevare il livello tecnico, economico, sociale e culturale dei Paesi meno favoriti ed intendere svolgere, anche in questo campo, un ruolo attivo coerentemente agli ideali di progresso sociale cui il nostro Paese indubbiamente si ispira ed alle finalità di pace della sua politica estera.

La cooperazione internazionale, infatti, va oggi considerata come fattore fondamentale per il raggiungimento di una « pace globale », una pace cioè che non sia soltanto eliminazione di conflitti armati fra popoli, ma tessitura di rapporti positivi rivolta ad attenuare le cause che influiscono — in modo più negativo — nei rapporti fra le diverse regioni del mondo e che si identificano con i più gravi dislivelli economici, tecnologici, sociali in atto nel mondo. E' su questo settore che la nuova legge di assistenza tecnica vuole influire: sulla possibilità cioè che l'uomo ha di attenuare le differenze con altri uomini, attraverso un leale e continuo interscambio di conoscenze tecnologiche, economiche e sociali, e soprattutto attraverso un contatto tra uomini desiderosi di aiutarsi reciprocamente.

La cooperazione tecnica dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo, pur meritoria, è stata sinora piuttosto episodica e scarsa di supporto normativo. Essa si è articolata spesso in stanziamenti di spesa per interventi di breve respiro ovvero connessi a specifici accordi bilaterali con singoli Paesi assistiti. Ne è derivata una frammentarietà di interventi vincolati a limiti rigidi e che non ha consentito un'azione programmata sufficientemente coordinata con i programmi degli altri Stati e degli organismi internazionali (da ricordare in particolare l'ONU con i suoi programmi per lo sviluppo, l'UNDP, la CEE). Una frammentarietà ed una insufficienza legislativa inadeguate invero anche alle azioni concrete che i tecnici e le imprese italiane hanno pur svolto nel mondo nuovo legando il loro nome a lavori tecnici ed a programmi infrastrutturali di grande valore.

Pertanto, in prossimità della scadenza delle autorizzazioni di spesa accordate fino all'esercizio 1971 con le leggi 28 marzo 1968, n. 380 e 23 dicembre 1967, n. 1376 (concernente specificamente la Somalia), anziché presentare al Parlamento un disegno di legge di semplice proroga delle leggi suddette, si è ritenuto opportuno elaborare uno schema normativo che si prefigga una impostazione organica degli interventi, anche di diversa provenienza, destinati alla cooperazione con i Paesi in via di sviluppo e che disciplini, in modo per quanto possibile compiuto e tenendo conto delle concrete e sperimentate possibilità:

- 1) gli obiettivi e le iniziative di cooperazione tecnica;
- 2) le forme in cui tali iniziative si traducono e che vengono estese a tutta una serie di interventi dei quali l'esperienza ha messo in luce la necessità per un'efficace e coordinata attività di cooperazione;
- 3) i mezzi finanziari a ciò destinati in via permanente, così da consentire la sistematica e programmata destinazione degli stanziamenti nei Paesi assistiti;

4) gli organi e gli strumenti per l'impostazione e la gestione degli interventi di cui trattasi e che vanno costituiti o ricostituiti ad hoc secondo nuovi modelli.

Particolare attenzione è stata dedicata — con il nuovo disegno di legge — al coordinamento ed alla programmazione delle diverse iniziative: e proprio a tal fine si propone la costituzione di un Comitato consultivo per la cooperazione, centro di permanente riferimento, di propulsione e di armonica composizione degli interventi di cooperazione tecnica, punto di incontro tra amministrazione pubblica e enti pubblici e privati, tra operatori economici, esperti e operatori. Nel Comitato consultivo (articolato in due sezioni e proiettato verso un Comitato direzionale del Ministero degli Affari Esteri cui competono, tramite apposito ufficio, i compiti operativi) si procederà infatti all'impostazione di programmi nei quali confluiranno le iniziative del settore pubblico e di quello privato secondo una visione coerente con le indicazioni e gli orientamenti delineati in sede di programmazione economica nazionale.

La conseguente valutazione, pur avendo di mira risultati a lunga scadenza, sarà comunque sufficientemente flessibile e selettiva così da permettere di far fronte anche alle esigenze mutevoli dei Paesi e dei gruppi di Paesi con i quali la cooperazione si svolge. L'armonizzazione dei vari programmi operativi non viene infatti perseguita con interventi che restringano la libertà d'iniziativa: si realizza mediante il semplice onere della preventiva comunicazione al Ministero degli Affari Esteri delle iniziative progettate e dell'inquadramento di esse negli indirizzi stabiliti dal suddetto Ministero: e ciò è condizione affinché le iniziative proposte possano essere considerate iniziative di cooperazione tecnica e tali da fruire dei vantaggi e del sostegno previsti dal disegno di legge in esame. Il disegno di legge, di complessivi 36 articoli, è suddiviso in cinque Titoli, che possiamo così riassumere:

Le funzioni fondamentali.

A) Titolo I - Disposizioni generali. In esse si definiscono alcune fondamentali funzioni:

1) invio di personale italiano nei Paesi in via di sviluppo, per la esplicazione di attività di cooperazione tecnica: detto personale è costituito da esperti, tecnici, consiglieri ed istruttori, dipendenti dalla pubblica Amministrazione o da privati appositamente assunti per i compiti di cooperazione tecnica, o da volontari adeguatamente preparati per l'adempimento del servizio civile presso un Paese in via di sviluppo, o da esperti o consiglieri per studi di programmazione generale o speciale o per la predisposizione di piani regionali di sviluppo interessanti più Paesi;

2) formazione professionale, scientifica e tecnica, addestramento di cittadini dei Paesi in via di sviluppo o di dipendenti delle pubbliche Amministrazioni di detti Paesi: in tale settore si prevede anche il concorso all'istituzione o al potenziamento di facoltà universitarie, di studi, istituti, scuole e centri locali di formazione ed addestramento

professionale e viene inoltre agevolata la frequenza ad istituti o scuole specializzate dello Stato italiano;

3) **incentivazione di studi di programmazione generale o specifica** riguardanti le prospettive di sviluppo e di diversificazione delle singole economie o i piani regionali di sviluppo, interessanti più Paesi, oltre che mediante l'invio degli esperti e consiglieri di cui si è detto, mediante la concessione, in casi particolari, di contributi in denaro ad enti specializzati a ciò incaricati, contributi a studi e progettazioni di esperti, tecnici, società ed imprese italiane o a prevalente partecipazione italiana, o partecipazione italiana a programmi di cooperazione tecnica realizzati da enti od organismi internazionali;

4) **concorso nella formazione di iniziative** volte all'ammodernamento e potenziamento delle strutture organizzative, ambientali, sanitarie e sociali dei Paesi in via di sviluppo anche mediante la cessione agevolata o, in casi particolari, gratuita di installazioni, attrezzature, materiali o servizi, o concessione di contributi in denaro ad enti, associazioni, organismi nazionali perseguiti finalità di cooperazione tecnica.

Per la determinazione degli indirizzi di coordinamento delle iniziative di cooperazione tecnica così del settore pubblico come di quello privato viene istituito — come si è detto — un Comitato consultivo misto, presieduto dal ministro per gli Affari Esteri, composto sia di rappresentanti delle Amministrazioni statali che di rappresentanti degli enti ed organismi pubblici e privati partecipanti ai programmi di cooperazione tecnica, nonché di un certo numero di esperti. A tale Comitato possono partecipare rappresentanti di altri enti pubblici o privati, anche internazionali, interessati a proprie iniziative nel campo di cui trattasi.

Il Comitato costituisce un centro di consultazione e di propulsione e di studio in ordine al coordinamento dei programmi ed alla migliore e più proficua ripartizione delle disponibilità finanziarie tra le diverse iniziative; esso dà pareri e può formulare proposte e suggerimenti per il miglior coordinamento dei programmi di cooperazione tecnica e per la correlativa ripartizione dei mezzi finanziari, avendo riguardo alle esigenze dei singoli Paesi o gruppi di Paesi tra i quali sia realizzabile un processo d'integrazione regionale delle rispettive economie.

Viene sottoposta all'esame del Comitato anche la relazione sull'attuazione della legge di cui trattasi, relazione che il Ministero degli Affari Esteri dovrà presentare annualmente al Parlamento unitamente allo stato di previsione del Ministero e che, ovviamente, offrirà occasione di ampio dibattito sulla politica italiana di cooperazione al sottosviluppo.

Tra gli organi poi che, nell'ambito del Ministero degli Affari Esteri, provvedono all'amministrazione attiva nel campo di azione della legge, importanza particolare è rivestita dal Comitato direzionale e dal servizio speciale ad esso collegato. La costituzione di un Comitato direzionale è apparsa la soluzione organizzativa più idonea al fine di acquisire, nel modo più diretto e funzionale, la partecipazione alle prin-

cipali determinazioni da assumere sulle iniziative di cooperazione tecnica dei rappresentanti delle varie Direzioni generali del Ministero interessate al riguardo. Il Comitato direzionale è presieduto dal ministro, o per sua delega dal sottosegretario, ed in assenza di questi dal direttore generale per le relazioni culturali.

Spetta al Comitato adottare le deliberazioni relative all'approvazione dei programmi operativi predisposti dal servizio, alla ripartizione dei mezzi finanziari fra le varie iniziative di cooperazione tecnica, alla concessione di finanziamenti e contributi, alla stipula, alla modificazione o alla revoca di convenzioni, e all'approvazione dei consuntivi di spesa del servizio predetto.

Le funzioni operative sono invece esercitate, nell'ambito della Direzione generale delle Relazioni culturali del Ministero per gli Affari Esteri, dall'apposito servizio per la cooperazione tecnica; ad esso è anche demandato l'esercizio della vigilanza sull'attività di cooperazione effettuata nei Paesi in via di sviluppo, nonchè il controllo sulle attività affidate ad enti ed istituti specializzati nello stesso settore. Il Ministero può infatti, attraverso convenzioni, affidare a tali istituti, compiti e programmi di assistenza tecnica e di cooperazione, e con ciò può contribuire in concreto alla specializzazione di tali istituti nel vasto campo della lotta al sottosviluppo.

Personale in servizio di cooperazione tecnica.

B) Titolo II - Disposizioni per il personale in servizio di cooperazione tecnica. Tale personale si suddivide in:

a) personale civile di ruolo dipendente da Amministrazioni statali e personale militare;

b) personale dipendente da enti pubblici;

c) personale assunto con contratto di diritto privato a tempo determinato, per i compiti di cooperazione tecnica, dal Ministero stesso o dagli enti e istituti specializzati cui si è sopra accennato;

d) personale (esperti e tecnici) dipendente da associazioni, istituti, società ed imprese private.

La nuova legge amplia le categorie di personale utilizzabili prevedendo in modo espresso che dipendenti civili di ruolo possano essere tratti, oltre che dall'Amministrazione dello Stato, anche da quella di enti pubblici, e che il personale militare dello Stato possa essere tratto anche dalla categoria dei volontari in ferma o rafferma. E' anche prevista, per casi particolari (ad esempio necessità di avvalersi di esperti e tecnici specializzati non surrogabili da altro personale), la possibilità di inviare nei Paesi in via di sviluppo, per conto del Ministero degli Esteri — in base a convenzioni appositamente stipulate —, dipendenti di associazioni, istituti, società ed imprese private.

I doveri di servizio di tutto il personale — di qualsiasi estrazione — adibito a compiti di cooperazione tecnica sono, secondo la legge:

a) l'obbligo di assolvere le mansioni a ciascuno affidate in modo conforme alla dignità del proprio compito;

b) l'obbligo di astenersi da ogni manifestazione che possa essere suscettibile di nuocere alle buone relazioni tra l'Italia ed il Paese ospitante;

c) la dipendenza — ai fini amministrativi e della sorveglianza disciplinare — dal capo della Rappresentanza diplomatico-consolare italiana territorialmente competente, fatti salvi i rapporti di gerarchia propri dello status giuridico di ciascun dipendente.

Una forma di collaborazione che in alcuni casi si rivela proficua e particolarmente richiesta è quella dell'assunzione di temporaneo servizio alle dipendenze dei Paesi assistiti ovvero degli enti e organismi internazionali operanti in favore di detti Paesi.

Il provvedimento esamina poi partitamente le varie forme di destinazione in servizio di assistenza tecnica, al fine di rendere più spedita in taluni casi la procedura di distacco dall'amministrazione di appartenenza. Vengono anche stabiliti criteri nuovi per la valutazione del servizio prestato nei Paesi in via di sviluppo, per il trattamento economico (spese di trasferimento, assegno di sede, indennità varie), per il congedo sia per il personale dipendente da amministrazioni dello Stato sia per quello assunto con contratto di diritto privato.

Volontariato civile.

C) Titolo III - Disposizioni relative al personale in servizio di volontariato civile.

Il disegno di legge mira ad inserire ordinatamente il servizio civile nel quadro della cooperazione tecnica. Lo slancio generoso dei volontari merita di essere assecondato e valorizzato, promuovendo la migliore qualificazione professionale e selezione attitudinale degli aspiranti volontari mediante opportuni corsi formativi. Occorre inoltre assicurare la vigilanza sull'espletamento del servizio volontario da parte delle nostre Rappresentanze diplomatiche residenti in loco, così da garantire che il servizio volontario sia effettivamente indirizzato ai fini che si propone; è necessario altresì che la prestazione del servizio volontario avvenga in attuazione di programmi validamente impostati.

Secondo la nuova più ampia disposizione sono considerati volontari in servizio civile i cittadini italiani di età non inferiore ai 18 anni che, essendo in possesso dei requisiti necessari, assumano disinteressatamente — cioè senza fini di lucro o di carriera — un impegno di lavoro di durata non inferiore ad un anno per l'esercizio di attività dirette alla realizzazione di programmi di cooperazione tecnica in favore di Paesi in via di sviluppo. Il rapporto relativo al suddetto impegno di lavoro può intercorrere direttamente con i Paesi interessati nell'ambito di accordi internazionali bilaterali o multilaterali, ovvero con enti, associazioni od organismi italiani riconosciuti idonei e per programmi preventivamente approvati dal Ministero degli Affari Este-

ri ovvero con enti ed organismi internazionali ai cui programmi lo Stato italiano partecipi o possa concorrere.

Con tale formulazione il volontariato civile viene svincolato — come si è detto — dalla necessaria connessione con il conseguimento di benefici militari, che finora lo caratterizzava. In tal modo, mentre viene sottolineato il carattere essenzialmente disinteressato e gratuito del servizio, si realizza un sostanziale ampliamento dei caratteri e dell'oggetto stesso del volontariato civile, che viene più saldamente aganciato alle finalità della cooperazione tecnica ed umana. Si rende così possibile il riconoscimento della qualifica di « volontario » anche a personale femminile, nonchè al personale maschile che abbia già assolto o sia comunque esente dagli obblighi del servizio militare di leva. Ciò definisce modelli sostanzialmente nuovi per la legislazione italiana, ma più ancora apre prospettive morali ed ideali nuove al cittadino italiano in quanto cittadino del mondo, responsabile, esso pure, della società internazionale e del suo ordine.

La qualifica di « volontario in servizio civile » viene conseguita attraverso la registrazione presso il competente servizio del Ministero degli Affari Esteri del contratto di lavoro dal quale risulti il programma di cooperazione tecnica in cui si inserisce l'impegno individuale di servizio, nonchè il trattamento economico, previdenziale ed assistenziale riservato al prestatore di lavoro. Sono previsti anche contributi per corsi di formazione, addestramento e selezione dei volontari, oltre che per l'impiego dei volontari e per l'erogazione a favore di questi di sovvenzioni per spese di viaggio e di equipaggiamento.

I doveri di servizio dei volontari sono stabiliti in modo conforme a quanto previsto per l'altro personale impiegato in compiti di cooperazione tecnica, e le modalità mettono in risalto la motivazione ideale del suo servizio con sanzioni per l'inosservanza dei doveri di servizio (decadenza di ogni diritto o beneficio connesso con la qualifica di volontario civile, ed eventuale rimpatrio a cura della competente rappresentanza diplomatico-consolare). I volontari che, essendo alle dipendenze di privati, prestino il servizio volontario in sostituzione del servizio militare hanno diritto alla conservazione del posto di lavoro e ad altre facilitazioni consone al loro status particolare.

Nell'ambito delle disposizioni sul volontariato civile, è regolata infine la commutazione del servizio militare di leva in servizio civile (rinvio e successiva dispensa dal servizio di leva obbligatorio) in favore di volontari che prestino la loro opera in Paesi extra-europei e che debbano ancora effettuare il servizio militare obbligatorio di leva. I benefici militari sono concessi dal Ministero della Difesa su domanda degli interessati, nei limiti di un contingente annuo da determinare con decreto del presidente della Repubblica su proposta del ministro per la Difesa di concerto con quello per gli Affari Esteri e facendo salve in ogni caso le prioritarie esigenze della difesa nazionale. L'esenzione definitiva dal servizio militare obbligatorio di leva è subordinata alla regolare prestazione di un effettivo servizio di volontariato civile

in Paesi in via di sviluppo, di durata biennale; ma, in caso d'interruzione del servizio non attribuibile a colpa del volontario, il Ministero della Difesa può disporre che il tempo trascorso nel Paese di destinazione sia computato ai fini del compimento della ferma militare obbligatoria.

I vincoli particolari con la Somalia.

D) Titolo IV - Disposizioni speciali per la Somalia.

Il titolo IV stabilisce speciali impegni di spesa e speciali modalità di collaborazione tecnica con la Repubblica somala, alla quale l'Italia è legata da particolari vincoli storici, spirituali, culturali e di amicizia. Per quanto attiene agli impegni di spesa per la cooperazione tecnica con la Somalia, si mantiene fermo per un biennio il volume di interventi previsto per l'anno 1971 dalla legge 23 dicembre 1967, n. 1376, garantendo in tal modo alla Somalia il proprio appoggio nella stessa misura in cui si è svolto in questi ultimi anni. Viene inoltre, con speciale disposizione, conservata la possibilità della particolare forma di assistenza finanziaria prevista dalle preesistenti disposizioni di legge e consistente nella concessione di contributi in danaro per il pareggio del bilancio di detto Stato.

E) Il Titolo V (disposizioni finali) regola gli impegni di spesa per l'attuazione delle disposizioni di legge; in tali spese rientrano anche quelle per il funzionamento del Comitato consultivo misto, per l'attrezzatura del servizio per la cooperazione tecnica ai Paesi in via di sviluppo e per la partecipazione e la eventuale contribuzione italiana a congressi, conferenze e seminari di studio sulla cooperazione tecnica e sul volontariato civile.